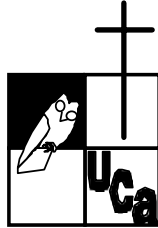


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



**“INSTITUCIONALIDAD DE LA PROPIEDAD AGRÍCOLA
EN EL SALVADOR DURANTE LA SEGUNDA MITAD
DEL SIGLO XX”**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO
PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

POR: SAÚL ALFONSO CASTRO FAGOAGA, Y

FRANCISCO JAVIER CORNEJO AMAYA

SAN SALVADOR, OCTUBRE 2006.

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"

RECTOR

JOSÉ MARÍA TOJEIRA PELAYO, S.J.

SECRETARIO GENERAL

RENÉ ALBERTO ZELAYA

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

JOSÉ MANUEL ERNESTO RIVAS ZACATARES

DIRECTOR DEL TRABAJO

AQUILES OVIDIO MONTOYA GONZÁLEZ

SEGUNDO LECTOR

FRANCISCO JAVIER IBISATE, S.J.

*“Un pueblo que no conoce su historia,
está condenado a repetirla...”*

Ignacio Ellacuría, S.J.

AGRADECIMIENTOS

A Rafael por su valiosa ayuda en la elaboración de los capítulos I y II.

A mis padres por su apoyo incondicional y su bien intencionada insistencia

A Inés, Franco, César, Ainara y Fher por su cálido e importante apoyo y comprensión.

Saúl Castro Fagoaga

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, mi padre y mi esposa por su invaluable ayuda y comprensión.

Francisco Javier Cornejo Amaya

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	01		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">CAPÍTULO I: Antecedentes históricos y teóricos</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">03</td> </tr> </table>		CAPÍTULO I: Antecedentes históricos y teóricos	03
CAPÍTULO I: Antecedentes históricos y teóricos	03		
1.1 <u>Antecedentes Teóricos</u>			
1.1.1 Teoría de la Distribución de John Stuart Mill_____	05		
1.1.2 La escuela del pensamiento económico institucional_____	12		
a) Hábitos e instituciones_____	13		
b) El entorno institucional y la economía del derecho_____	18		
c) Instituciones: Teoría e historia_____	19		
1.2 <u>Antecedentes Históricos</u>			
a) La situación de la tierra hasta la década de 1880_____	20		
b) La introducción de las Reformas Liberales_____	24		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">CAPÍTULO II: “EL MARTINATO” (1931-1944). COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL EN LA DICTADURA DEL GENERAL MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ.</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">31</td> </tr> </table>		CAPÍTULO II: “EL MARTINATO” (1931-1944). COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL EN LA DICTADURA DEL GENERAL MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ.	31
CAPÍTULO II: “EL MARTINATO” (1931-1944). COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL EN LA DICTADURA DEL GENERAL MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ.	31		
2.1 Llegada al Poder del Gral. Maximiliano Hernández Martínez____	32		
2.2 El Levantamiento del 32_____	33		
2.2.1 Antecedentes_____	35		
2.2.2 Insurrección de Enero de 1932_____	48		
2.3 Cambios en la institucionalidad de la tierra durante el periodo_	51		
2.4 Cambios o creación de nuevas instituciones durante el periodo	54		
2.4.1 El Fortalecimiento del Estado_____	55		
2.4.2 Reformas Económicas_____	56		
2.4.3 Los Cuerpos de Seguridad y Asistencia Social_____	57		

2.4.4	Los Gremios de Productores: Rurales y Urbanos_____	58
2.5	Conclusiones_____	60

CAPÍTULO III: El Estado Salvadoreño Bajo Gobiernos Militares (Parte I).	62
--	-----------

3.1	Periodo Presidencial del General Salvador Castaneda Castro_	62
3.1.1	Contexto Socio Político_____	62
3.2	Junta Revolucionaria y El periodo Presidencial del Teniente Coronel Óscar Osorio_____	65
3.2.1	Contexto Socio Político_____	65
3.2.2	Instituciones Creadas en el periodo del Presidente Óscar Osorio_____	68
3.2.3	Datos Estadísticos_____	82
3.3	Periodo Presidencial Teniente Coronel José Maria Lemus____	86
3.3.1	Contexto Socio Político_____	86
3.3.2	La Crisis del Café_____	91
3.3.3	Instituciones y Leyes Creadas en el periodo Presidencial de José María Lemus_____	95
3.4	Conclusiones del Capitulo_____	98

CAPÍTULO IV: El Estado Salvadoreño Bajo Gobiernos Militares (Parte II)	100
---	------------

4.1	Periodo Presidencial del Teniente Coronel Julio Adalberto Rivera_____	100
4.1.1	Contexto Socio Político_____	100
4.1.2	El Mercado Común Centroamericano_____	104
4.2	Periodo Presidencial del Coronel Fidel Sánchez Hernández __	108
4.2.1	Contexto Socio Político _____	108
4.2.2	Guerra El Salvador- Honduras_____	110

4.2.3	Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria_____	113
4.3	Principales Indicadores Económicos y sociales del Periodo__	116
4.4	Gobierno del Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) __	126
4.4.1	Contexto Socio Político_____	126
4.4.2	Primer Proyecto de Reforma Agraria _____	130
4.4.3	La Radicalización Social _____	133
4.5	Gobierno del General Carlos Humberto Romero (1977-1979) _____	136
4.5.1	Contexto Socio Político_____	136
4.6	Entorno Económico y Situación del Sector Rural para el Periodo (1971-1979)_____	140
4.7	Principales Instituciones Creadas en el Periodo _____	146
4.7.1	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)._____	146
4.8	Conclusiones _____	150

<p>CAPÍTULO V: Juntas Revolucionarias de Gobierno (1979-1984) y Gobierno del Partido Demócrata Cristiano 152</p>

5.1	Golpe de Estado de 1979 y Juntas Revolucionarias de Gobierno. (1979- 1984) _____	152
5.1.1	Contexto Socio Político_____	152
5.2	Implementación de La Reforma Agraria_____	160
5.3	Gobierno del Partido Demócrata Cristiano (1984-1988)._____	168
5.3.1	Entorno Socio Político_____	168
5.4	Evaluación del Proceso de Reforma Agraria._____	171
5.5	Principales indicadores económicos del período_____	179
5.5	Conclusiones _____	184

CAPÍTULO VI: El Estado Salvadoreño Bajo Gobiernos de AERNA Período (1989-1999).	186
--	------------

6.1	Periodos Presidenciales de Licenciado Alfredo Cristiani y Doctor Armando Calderón Sol _____	186
6.1.1	Contexto Socio Político _____	186
6.2	Planes de Gobierno en los Periodos Presidenciales de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol _____	187
6.3	Datos Estadísticos Importantes _____	205
6.4	Conclusiones _____	212

BIBLIOGRAFÍA	214
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se enmarca espacialmente en el país de El Salvador, y temporalmente, entre los años 1931 a 1999 debido a que este período encierra una gran cantidad acontecimientos importantes para el desarrollo del problema central de la investigación, a saber: Como las Instituciones, principalmente aquellas referidas a la consolidación de la estructura agraria y económica tradicional, han servido de medio para lograr la acumulación y la monopolización de riqueza.

Este esfuerzo investigativo, tiene de novedoso la aplicación de un enfoque de los hechos desde la perspectiva de la teoría de la Nueva Economía Institucional (NEI), el cual aunado a un estudio histórico-analítico pretende dar respuesta a una serie de inquietudes propias, y de gran importancia para la investigación de las causas de algunos problemas acuciantes de nuestra sociedad de hoy en día.

Lo importante de este estudio radica en el examen de la historia Salvadoreña desde una visión nueva, es decir a luz de las transformaciones institucionales y su enorme vínculo con la historia económica.

De hecho estas inquietudes que a punto están de ser planteadas, se convirtieron en hipótesis del trabajo, entre ellas tenemos: ¿Es la institución de la propiedad de la tierra en El Salvador una causa y no un efecto de la institucionalidad económica y social del país?, ¿La transformación agraria producida por las reformas liberales, fue lograda a caso a partir de cambios institucionales con el objetivo de dar paso a un nuevo modelo de producción?; ¿El levantamiento campesino de 1932 y consiguiente opresión militar, tiene sus orígenes en la transformación agraria y al nuevo modelo de producción

implantado?, ¿El Estado como la mas grande institución de un país, sirve solo para fines privados? etc.

En tanto que, la investigación se ha hecho desde la perspectiva de la NEI, uno de los grandes objetivos de la misma es el hecho de lograr determinar que el surgimiento y la consolidación de las instituciones formales en El Salvador, condicionaron la evolución económica y social de todo el país y no solo de algunos sectores aislados de la sociedad.

Otro de los objetivos que se persiguieron a lo largo de la investigación, es el hecho de identificar la vinculación existente entre las instituciones (formales e informales) surgidas a lo largo del período de estudio y los principales agentes económicos involucrados, a fin de determinar la coherencia ideológica entre el ejercicio de las primeras y la acción de los segundos.

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEÓRICOS

1.1. ANTECEDENTES TEÓRICOS

El análisis de los hechos económicos es un estudio complejo, determinado y limitado por la interacción de los diversos agentes económicos que en él intervienen; Donde dichos agentes se encuentran adscritos a un entorno histórico, social, político e ideológico particular que se manifiesta en forma de reglas, costumbres y normas, tanto implícitas como explícitas, que coartan y encauzan la acción de dichos agentes; y que reciben el nombre de instituciones.

Frente a este complejo panorama, el desarrollo de un adecuado trabajo investigativo requiere aclarar ciertos conceptos básicos que nos permitan situar histórica y teóricamente en la ejecución de nuestro cometido. Por tanto, antes de empezar a hablar en los capítulos posteriores de la evolución histórica de la institución de la propiedad de la tierra en nuestro país, es menester definir conceptos tales como institución, reglas formales e informales, economía institucional, costos de transacción, etc, sobre los cuales nos remitiremos constantemente en el presente trabajo.

Se entiende habitualmente por institución a cualquier organismo o grupo social que, con unos determinados medios, persigue la realización de unos fines o propósitos comunes; o dicho en otros términos, son los usos, hábitos, costumbres o normas por las que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los diversos miembros de dichos grupos.

Ahora bien, para que dicho objetivo sea posible de realizar, paradójicamente, esas relaciones deberán de estar guiadas por un conjunto de normas o reglas que auto limitan o restringen el ámbito de acción de los individuos, unas llamadas formales y otras informales.

Entenderemos por Reglas Formales a las normativas de carácter jurídico y a las leyes. Por su parte, las Reglas Informales consisten en los hábitos y conductas adoptadas por costumbre por un grupo social determinado; Son reglas no escritas pero que son aceptadas y adoptadas por el colectivo para el buen funcionamiento del mismo. Ambos tipos de reglas (que existen porque el hombre vive en sociedad), son por si solas insuficientes si no se enmarcan en el contexto socioeconómico presente y si no gozan de cierta flexibilidad ante los posibles cambios de dicho entorno.

Ahora bien, las instituciones no son algo diseñado, sino más bien son el resultado evolutivo de la actuación espontánea de los agentes (personas físicas y jurídicas) que participan de la misma; de manera tal, que por lo general el contenido de las reglas informales (costumbres y conductas sociales) se acaban plasmando, con el tiempo, en regulaciones formales (leyes y normas), donde la estabilidad y la capacidad de transición de dichas instituciones estará supeditada a su capacidad de procurar, cada vez, relaciones más eficientes entre los agentes económicos que en ella intervienen, en consonancia con los intereses del grupo preponderante y del momento histórico en que se desenvuelvan.

Una vez aclarado el concepto de institución, su ámbito formal-informal y su naturaleza evolutiva, es menester desentrañar un poco los principales postulados teóricos que dieron pie al surgimiento de una corriente de pensamiento que atribuye a factores institucionales y culturales un papel preponderante en el análisis de los distintos fenómenos económicos, y que en adelante llamaremos Economía Institucional.

Para ello comenzaremos exponiendo los aportes teóricos de John Stuart Mill, que de alguna forma abrieron la puerta al estudio de las instituciones, bajo la forma de leyes y costumbres sociales, como elemento determinante de la actividad económica –específicamente sobre la distribución del producto social-.

Posteriormente ahondaremos en el concepto de economía institucional y presentaremos, muy someramente, sus principales postulados teóricos.

1.1.1 Teoría De La Distribución

(Jonh Stuart Mill).

*a) La Distribución de la Propiedad.*¹

Mill empieza por decir, más bien, por aclarar que la distribución depende tan solo de las instituciones humanas, pues una vez que existen las cosas la humanidad dispone de ellas como le plazca, dirá por tanto que: *“La distribución de la riqueza depende por consiguiente, de las leyes y las costumbres de la sociedad”*.²

El autor dice que la propiedad privada como institución en general, “no debe su origen a ninguna de las consideraciones de carácter utilitario que abogan por su permanencia una vez establecida”. El autor nos dirá también que la propiedad no siempre fue privada y que en un principio la humanidad hizo uso de las cosas que existen de manera comunitaria.

Por tanto la propiedad privada es una institución en tanto que es una creación humana, que surge a raíz de ciertas necesidades e intereses particulares a cada tiempo y lugar. El autor hace mención primero de las dos grandes formas de propiedad, a saber: la propiedad individual y la propiedad común o acción colectiva.

¹ La Teoría de la Distribución de Mill, es no tan importante como extensa, y por motivos de espacio y de relevancia para nuestra investigación, presentamos acá una exposición de cómo uno de nuestros teóricos de base como es J. S. Mill, plantea la teoría de la distribución de la Propiedad, que, es la institución a la cual prestamos nuestra mayor atención a lo largo de la investigación ya que ella es un punto de partida para la conformación de la institucionalidad económico y social. Para los que estén interesadas o interesados en la teoría de la distribución completa de Mill, recomendamos investigar en: Principios de Economía Política, del mismo autor, capítulo primero del libro segundo, pag. 191 en adelante.

² Mill, Jonh Stuart, “Principios de Economía Política”, 1848, p. 192.

Pero deja claro algo muy importante, y es que la distribución una vez hecha no se modificará, se abandonará a los individuos a sus propios esfuerzos para que usen de la manera que mejor les convenga aquello que se les ha asignado, es decir que las personas al nacer llegamos en una época y lugar donde la institución de la propiedad está dada y al ser así debemos adaptarnos y hacer uso de dicha institución como mejor nos convenga.

Mill vivió y escribió en una época en que las ideas del comunismo y el socialismo (como corriente de pensamiento y de acción de respuesta al modo de producción y distribución capitalista), estaban floreciendo y teniendo mucha fuerza, razón por la cual comienza su teoría de la distribución haciendo referencia a los tipos de propiedad que existen: individual o colectiva y pone especial interés en la propiedad colectiva.

El dice: *“la primera objeción que ordinariamente se hace al sistema de propiedad en común e igual distribución de los productos, es que cada persona estaría siempre ocupada en evadirse del trabajo que le corresponde, e indica, sin duda, una dificultad real”*.³

Pero él mismo reitera, *“no cabe duda de que, por regla general, la remuneración por medio de salarios fijos no produce el máximo celo en ninguna clase de funcionarios: y eso es todo lo que puede alegarse en contra del trabajo comunista”*.⁴

Más adelante, el propio autor pone una objeción al sistema de propiedad comunista, en un aspecto que es de su particular interés a lo largo de todo su libro de economía política, dicho aspecto es la reproducción.

³ Ibid, P. 195.

⁴ Ibid. P. 196.

Menciona que así como las leyes de beneficencia, si a cada miembro de la comunidad se le asegura la subsistencia para él y para toda su familia, y se le pide a cambio, simplemente que esté dispuesto a trabajar, entonces desaparecería toda prudencia en la multiplicación de la humanidad y la población empezaría a crecer a un ritmo tal que condenaría a la comunidad misma a la muerte por hambre dado que los recursos son escasos, finitos.

Menciona también que la distribución equitativa del trabajo entre los miembros de la sociedad es una dificultad real. Y al respecto se pregunta *“¿quién ha de ser el juez que dictamine que cantidad de hilado o algodón, o de distribución de alimentos desde los almacenes, o de colocación de ladrillos, o de limpieza de chimeneas, equivale a una cierta cantidad de labranza de tierra?”*⁵

Si bien es cierto dirá más adelante que estas dificultades son reales, no por ello son insuperables; luego hace un juicio de valor importante de destacar: *“Si hubiera de elegirse entre el comunismo con todos sus azares y el estado actual (1852) de la sociedad con todos sus sufrimientos e injusticias; si la institución de la propiedad privada entraña necesariamente que los productos del trabajo han de repartirse como vemos que se hace hoy en día, casi en razón inversa del trabajo – la mayor parte para aquellos que nunca han trabajado, la parte que le sigue en magnitud para aquellos cuyo trabajo es casi nominal, y así sucesivamente en escala descendente, disminuyendo la remuneración a medida que el trabajo es más duro y desagradable-; si esto o el comunismo fuera la alternativa, todas las dificultades grandes o pequeñas del comunismo, serían como polvo en el platillo de una balanza.”*⁶

El mismo autor reconoce y afirma que el principio de la propiedad privada nunca se ha practicado fielmente en ningún país y menos tal vez en Inglaterra, país y realidad que más conocía y analizaba, además afirma que Europa (y así la

⁵ Ibid. P. 198.

⁶ Ibid. P. 199.

mayor parte del mundo moderno de hoy en día), comenzó con una distribución de la propiedad que no fue el resultado de un reparto equitativo, sino de la conquista y la violencia.

Se dice que en ese estado de cosas, las instituciones, han creado propiedad de cosas que nunca debieron ser propiedad, y la propiedad absoluta allí donde sólo debería existir propiedad condicionada.

A raíz de lo anterior Mill afirmó que: *“Siempre que se defiende la propiedad privada se supone que ésta significa el medio de garantizar a los individuos los frutos de su propio trabajo y abstinencia, pero la garantía de los frutos del trabajo y la abstinencia de otros, que se transmiten a ellos sin ningún mérito y esfuerzo, no es la esencia de la institución”*⁷. Ello lo dice principalmente en alusión a la propiedad privada de la tierra y otros bienes producto de las herencias.

Él asegura que la elección de un modelo de forma de propiedad comunista o capitalista (privada) depende de cual de los dos sistemas sea compatible con la mayor cantidad de libertad humana.

Mill como precursor del institucionalismo hace notables observaciones a cerca de las instituciones y su vital papel en la conformación de las sociedades y por supuesto en la institucionalidad de la propiedad, asunto que nos atañe en esta investigación, al respecto dice que la perfección de las instituciones sociales consiste en asegurar a todas las personas completa independencia y libertad de acción.

Mill concluye su primer acercamiento de la distribución de la propiedad, en la cual se dedica principalmente a dejar bien claro las características de los dos tipos de propiedad, con una afirmación muy interesante: *“El fin principal a*

⁷ Ibid, p. 199

*perseguir no es la subversión del sistema de la propiedad individual, sino su mejoramiento y la completa participación de todos los miembros de la comunidad en las ganancias que del mismo se deriven.*⁸

En el capítulo dos, Mill ya se mete de lleno a examinar qué se entiende por propiedad privada y que consideraciones deben limitar la aplicación de tal principio.

“La propiedad privada, cuando se limita a sus elementos esenciales, consiste en el reconocimiento, a cada persona, del derecho a disponer exclusivamente de lo que ha producido con su propio esfuerzo, o ha recibido de aquellos que lo produjeron ya sea como un presente, ya mediante un convenio justo; todo se funda en el derecho de los productores (en general) a disponer de lo que ellos mismos han producido”.

Afirma algo que otros economista políticos clásicos ha habían afirmado en su momento, y es que cada una de las clases necesita mutuamente de la otra, que los capitalistas no podrían hacer nada sin los trabajadores, ni éstos sin el capital.

El derecho de propiedad incluye pues, la libertad de adquirir mediante contrato, el derecho de lo que cada uno ha producido, y ello entraña un derecho a lo producido por otros, si se obtiene con su libre consentimiento ya que los productores lo cambiarán por lo que ellos estiman justo y equivalente.

Mill hace un planteamiento innovador sobre la propiedad de la tierra, muy importante, dice que: *“Después de algún tiempo debe darse por obligación un título de propiedad. Ciertamente que de conforme a la idea fundamental de la propiedad, no debería considerarse como tal lo que hubiera sido adquirido por fraude o por*

⁸ Ibid. P. 206.

fuerza, o que se hubiera apropiado ignorando la existencia de un derecho anterior perteneciente a alguna otra persona”.

Ahora bien, dado este estado de cosas, ahora la propiedad en tanto que es individual, es inherente a los individuos, no a las familias, claro que la consanguinidad otorga derechos a la propiedad que son inexorables. Pero, al respecto Mill hace una observación particular, dice: “Hace mucho tiempo propuso Mr. Bentham, que si no existen herederos, ya sea por línea ascendente o descendente, en el caso de *ab intestato*, la propiedad debe caducar a favor del estado”.

Después de analizar con tanto detenimiento en su teoría de la distribución de la propiedad, una situación que al autor le interesa muchísimo y sobre la cual se puede encontrar información en el libro ya referido, en las páginas 209-211, dicha situación es la propiedad privada de la tierra que proviene de la herencia. El autor se dedica a otra cuestión, como él la llama, muy importante, a saber: si debe limitarse la facultad de legar.

A diferencia de la herencia *ab intestato* el legado es uno de los atributos de la propiedad; no puede considerarse como completa la propiedad de una cosa sin la facultad de legarla, al morir o en vida, a capricho de su dueño, pero la propiedad, dirá Mill, es sólo un medio para conseguir un fin y no un fin para conseguir un medio.

Siguiendo con la teoría, el autor se preocupa por saber si las razones en que se basa la institución de la propiedad son aplicables a todas las cosas sobre las que se reconoce un derecho de propiedad exclusivo; y si no fuera así, sobre qué otras razones puede basarse la fuerza de su reconocimiento.

Y, puesto que el principio esencial de la propiedad es asegurar a todas las personas la posesión de aquello que han producido por su trabajo y acumulado

por su abstinencia, este principio no puede aplicarse a lo que no es producto del trabajo, esto es, los productos brutos de la tierra.

Al respecto el autor hace dos afirmaciones importantes, la primera: “El uso de la tierra para la agricultura tiene que ser por necesidad exclusivo; tiene que permitirse recoger la cosecha a la misma persona que labró y sembró la tierra.”⁹

La segunda: *“Pero si bien la tierra no es producto de la actividad humana, la mayor parte de sus cualidades valiosas si lo son. El trabajo no es sólo un requisito para usar la tierra como un instrumento, sino también casi en igual proporción para adaptarla al cultivo. A menudo se precisa mucho trabajo previo para desmontar la tierra y disponerla para el cultivo, y en muchos casos, incluso una vez desmontada, su producción depende por entero del trabajo y la habilidad.”*¹⁰

Por tanto, Mill afirma que, desde el punto de vista económico, las anteriores son las razones que justifican la propiedad de la tierra. Y dirá también que no son válidas sino en tanto el propietario de la tierra sea al mismo tiempo el que la mejora, y cuando deja de mejorarla la economía política no puede defender la propiedad tal como esté establecida.

Para concluir con este asunto, el autor hace algunas afirmaciones también muy valiosas que deberán tomarse en cuenta; dice por ejemplo que la mayor carga que pesa sobre la tierra es el propio terrateniente, quien sin devolver nada al suelo, todo lo consume.

Cuando se habla del carácter sagrado de la propiedad, *“debería recordarse siempre, que no puede atribuirse ese carácter en el mismo grado a la propiedad de la tierra; la tierra no la creó el hombre. Es la herencia original de la especie*

⁹ Ibid. P. 217.

¹⁰ Ibid. P. 217.

entera. Su apropiación es por completo cuestión de utilidad general, cuando la propiedad de la tierra no es útil, es injusta.”¹¹

1.1.2 La Escuela Del Pensamiento Económico Institucional.

Existe en la actualidad la generalización del término “Economía Institucional” para aludir a una amplia variedad de enfoques y nuevas teorías que otorgan a factores institucionales y culturales un papel preponderante en el análisis de los distintos fenómenos económicos.

Según este enfoque, el tradicional análisis neoclásico de la asignación de recursos, amparado en el supuesto tácito de individuos racionales maximizadores del beneficio es insuficiente. El pleno entendimiento del mercado requiere de una aproximación más amplia que incluya el contexto o marco institucional que lo coacciona y delimita; dicho análisis por tanto, tiene que extenderse e incluir elementos novedosos, anteriormente marginados por el enfoque tradicional, como el marco jurídico, las estructuras de poder, el acceso a la información, la formación cognitiva de los individuos (cultura y valores) y hasta las características del sistema político.

Las ideas centrales del pensamiento institucional están referidas a un concepto dinámico de instituciones, hábitos, costumbre y reglas. Sin embargo, el institucionalismo no intenta construir un modelo general a partir de ellos, sino más bien pretende establecer un marco conceptual que permita el desarrollo de análisis específicos y variados de fenómenos concretos. De esta manera, el institucionalismo parte de lo abstracto a lo concreto, en contraposición a la metodología analítica convencional (neoclásica), que parte del supuesto implícito de individuos racionales e idénticos para la construcción de modelos teóricos

¹¹ Ibid. P. 219.

ideales y estáticos, amparados en el rigor matemático y estadístico, frente a los cuales se compara la realidad económica; lo que conduce, necesariamente, a la adopción de soluciones consistentes siempre en la modificación de la realidad para acercarla al modelo abstracto. La metodología institucional, en cambio, sugiere que lo óptimo no es real ni alcanzable, por lo que realizará análisis comparativos entre instituciones a fin de establecer soluciones sub. óptimas pero posibles.

El elemento central de este enfoque radica en que de la calidad de las instituciones, de sus leyes, reglas, normas y hábitos se configura la estructura de incentivos de una sociedad expresada en el nivel de los costos de transacción (idea que aclararemos más adelante). Si vemos al mercado como un mecanismo de precios que coordina y maximiza las decisiones de los distintos agentes económicos que en éste intervienen al permitir la interacción y ajuste entre la demanda y la oferta, en la práctica para que funcione eficientemente debe de estar apoyado en un reglas claras de juego, ya sea formales o informales, que reflejen la confianza de los distintos agentes económicos. Por otra parte, cuando los reglamentos, trámites, contratos, etc., son muy complejos o están mal diseñados, los costos de transacción son improductivamente elevados, no agregan valor real a los productos o servicios, pero sí un costo adicional, bajo la forma de externalidades negativas derivadas de los costos de especificación del bien o servicio que se está intercambiando (costos de negociación) y los de hacer valer los acuerdos consiguientes. En este sentido, la existencia de costos de transacción significativamente altos daría lugar a cambios institucionales y al establecimiento de nuevas leyes o reglas del juego destinadas a la internalización y reducción de los costos de transacción.

a) Hábitos e instituciones

Dentro de la literatura económica se utiliza el concepto de “institución” para definir la “Forma en que se relacionan los seres humanos de una determinada

sociedad o colectivo, buscando el mayor beneficio para el grupo". Son pues, como se mencionó anteriormente, "los usos, hábitos, costumbres o normas por las que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros de un grupo"; donde el beneficio de la institución, de acuerdo al enfoque moderno, es mayor cuanto más eficiencia genere en la economía y más minimice los costes de transacción y de información. Ello tendrá mayores posibilidades de ocurrir cuanto más experiencia posean los agentes que participen de dicha institución, cuanto más sencillas y claras resulten las reglas del juego y menor sea el número de individuos que las tienen que ejecutar.

Ahora bien, el concepto de institución ha evolucionado a lo largo de la historia; para los primeros institucionalistas las instituciones eran *"una forma de pensamiento o acción permanente o prevaeciente, la cual estaba empotrada en los hábitos de un grupo o costumbres de la gente"* (Hamilton, 1932). Para el antiguo institucionalismo Norteamericano, el concepto de hábito o costumbre constituía un elemento determinante en la definición y constitución de las instituciones, proporcionándole una vertiente evolucionista.

Para este enfoque del institucionalismo, los hábitos corresponden a una forma de comportamiento, no reflexivo y auto-sustentable que surge de situaciones repetitivas; en este sentido los hábitos se constituyen en el fundamento del comportamiento aprendido, o dicho en otros términos, las situaciones o destrezas aprendidas se empotran parcialmente en hábitos. Ahora bien, *"cuando los hábitos se han convertido en una parte de la cultura social se transforman en rutinas o costumbres que posteriormente derivarán en instituciones"* (Commons 1934). Hábitos y rutinas por lo tanto preservan el conocimiento, particularmente el conocimiento cognitivo, y las instituciones actúan a través del tiempo como su correa de transmisión. Las instituciones son vistas por ende, como una parte crucial de los procesos sociales cognitivos, a través de los cuales los datos de la experiencia son percibidos y comprendidos por los distintos agentes. La fuerza del enfoque institucional "antiguo" estriba en presentar al

comportamiento de los hábitos y de las instituciones como articuladas y reforzadas mutuamente.

Por su parte, el llamado “nuevo” institucionalismo define a las instituciones como “*Imposiciones creadas por los humanos que estructuran y limitan sus interacciones*” (North, 1993). La característica nueva de este enfoque, en relación a la “vieja corriente” radica en buscar la explicación de los fenómenos económicos en los objetivos, planes y decisiones de los individuos (individualismo metodológico); la explicación parte de los individuos hacia las instituciones, tomando a los individuos como dados, en clara contraposición al viejo enfoque institucionalista, que consideraba a las instituciones, y concretamente a los hábitos, como unidad de análisis, amparado en el supuesto de que la mayoría de las instituciones son temporalmente previas a los individuos relacionadas con las mismas; y de que es imposible establecer una teoría evolutiva de las instituciones basada en el supuesto de individuos dados, sin considerar la previa institucionalización de dichos individuos.

En general, el llamado “nuevo institucionalismo” pone principal énfasis en el estudio de los incentivos económicos de una sociedad y en el establecimiento de un marco cognoscitivo que permita el entendimiento del cambio institucional, como determinante del desarrollo. De acuerdo a este enfoque las instituciones son restricciones diseñadas por el ser humano para reducir la incertidumbre que supone la interacción de los distintos agentes económicos; incertidumbre que surge debido a la información incompleta al comportamiento de la gente y a las limitaciones del individuo para organizar, procesar y utilizar dicha información. Las instituciones están conformadas por:

- a) Restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta auto impuestos);
- b) Restricciones formales (reglas, leyes, constituciones); y

- c) Las características de aplicación de estas restricciones (policía, sistema jurídico).

Las restricciones informales son los hábitos y conductas costumbristas adoptadas por el colectivo. Son reglas no escritas, pero que son aceptadas y adoptadas por una comunidad determinada, y que todos se interesan en mantener para el buen funcionamiento de la misma. Las restricciones informales provienen de la información socialmente transmitida y son parte de la herencia cultural. *“El filtro cultural proporciona continuidad, de modo que la solución informal a los problemas de intercambio del pasado se transfieren al presente, convirtiendo a las restricciones informales en fuentes importantes de continuidad en el cambio social a largo plazo”* (North, 1990). Las restricciones informales son de tres tipos: a) *las extensiones, elaboraciones y modificaciones de las reglas formales;* b) *las normas de comportamiento sancionadas socialmente,* y c) *los patrones de conducta aplicados internamente* (North, 1990).

Por su parte, las reglas formales corresponden a las normativas de carácter jurídico; incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. Las reglas políticas establecen la estructura jerárquica de la forma de gobierno, su estructura básica de decisión, y las características explícitas de control del programa de Gobierno. Las reglas económicas definen los derechos de propiedad, i.e., el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso a ser derivado de la propiedad y la capacidad de enajenación del activo o recurso. Los contratos contienen las estipulaciones específicas de los acuerdos particulares de intercambio (North, 1990).

Ambos tipos de reglas, producto de la acción social del ser humano, serán insuficientes por si mismas sino se enmarcan en el contexto socioeconómico presente y si no gozan de cierta flexibilidad ante los posibles cambios de dicho entorno. La diferencia entre restricciones formales e informales es de grado. La larga y desigual evolución de las restricciones está relacionada a la creciente

especialización y división del trabajo que caracteriza a sociedades cada vez más complejas. *“Así mismo, las reglas formales pueden aumentar la eficacia de las restricciones informales al disminuir los costos de información, monitoreo y aplicación. Con esto se logra que las restricciones informales se conviertan en soluciones posibles a intercambios más complejos. Las reglas formales pueden ser establecidas también para modificar, revisar y sustituir restricciones informales”* (North, 1990).

Generalmente las instituciones no son algo diseñado, sino el resultado evolutivo de la actuación espontánea de las organizaciones que participan de la misma. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores.

Las organizaciones se constituyen por grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Entre éstas se incluyen las políticas (partidos políticos, consejos municipales, cuerpos reguladores), las económicas (empresas, sindicatos, cooperativas), las sociales (iglesias, clubs, asociaciones deportivas) y las educativas (escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional).

El cambio institucional es un proceso lento y gradual que, de acuerdo a este enfoque, es consecuencia de las decisiones que de manera individual toman día a día los actores y empresarios de las organizaciones, incitados en perspectivas de resultados positivos producto de la reestructuración de los intercambios, ya sean éstos políticos o económicos; y es que el cambio de las normas informales es un proceso gradual puesto que son las normas las que confieren legitimidad a un conjunto de reglas. Las reglas pueden cambiarse de la noche a la mañana, las normas (restricciones no formales) no. Finalmente, la mayoría de las instituciones existentes en una sociedad en un momento determinado, al haber sobrevivido a un largo proceso de aparición, diversificación y selección, resultan ser estables y robustas.

b) El entorno institucional y
la economía del derecho

Identificaremos como Economía del Derecho a aquella vertiente de la economía institucional que analiza los costos de transacción y los derechos de propiedad.

En la teoría económica moderna se entiende por derecho de propiedad la libertad que tienen los individuos o su capacidad de adoptar una decisión referente a un bien o un servicio, lo que deriva en el establecimiento de expectativas racionales de comportamiento entre diversos agentes; expectativas que encuentran su expresión en leyes, hábitos o costumbres de una comunidad particular. En este sentido el propietario de un determinado derecho de propiedad posee tácitamente el consentimiento para actuar de una forma en particular.

Los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse y, por tal razón, quién deberá a quién para modificar las acciones llevadas a cabo por un individuo.

Siguiendo esta misma línea, definiremos a los costos de transacción como “los costos de transferir derechos de propiedad” o, más sutilmente como “los costos de establecer y mantener los derechos de propiedad”, expresados en el enfoque institucional bajo la forma de costos de especificación de lo que se está intercambiando (costos de negociación) y de los de hacer valer los acuerdos consiguientes. Desgraciadamente, en la realidad los derechos de propiedad nunca son perfectos, ya que la libertad de los individuos para disponer de una cosa nunca es completa. Cualquier transacción requiere de mecanismos que protejan a los agentes que intervienen en los riesgos relacionados al intercambio pactado o contratado. El objetivo de los contratos es prever acontecimientos futuros que puedan afectar la transacción; incluso las transacciones aparentemente sencillas,

implican la existencia de un contrato previo que puede ser explícito y formal o implícito e informal.

En efecto, el nuevo enfoque institucionalista muestra un marcado interés en determinar la forma en que los distintos agentes económicos solucionan sus conflictos, haciendo hincapié en los reglamentos y no en las leyes, más en el arbitraje y las soluciones privadas que en el proceso judicial. La estructura judicial se contempla como un sistema de instituciones formales subsidiario al que se acude sólo cuando ha fallado el entorno institucional informal, conformado por un conjunto de reglas tácitas y de códigos de conducta que regulan el comportamiento en situaciones recurrentes a través de un sistema de premios y castigos.

Estas convenciones sociales son consideradas en el análisis económico institucional como superiores, más eficaces y de menor coste que la resolución judicial administrativa, debido a que son estas normas informales las que proporcionan legitimidad a las leyes y están continuamente transformándose a través su influencia sobre legisladores.

c) Instituciones: teoría e historia

Una vez descrita y aclarada la importancia del enfoque económico basado en las instituciones, hay que destacar que las instituciones se constituyen en una respuesta histórica de la humanidad a los desafíos derivados de la vida en sociedad.

En efecto, la creación de instituciones busca responder a la necesidad real de optimizar las relaciones entre agentes económicos diversos, adscritos a un entorno socio-histórico particular. Es decir, las sociedades en todas las épocas se han visto impulsadas al establecimiento de reglas y normas, tanto implícitas como

explícitas, que coaccionen y limiten el comportamiento de los diversos individuos que la conforman.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

A continuación se presenta la situación de la propiedad de la tierra como institución en El Salvador, y su respectiva evolución histórica, desde el siglo XIX hasta la década de 1930, período a partir del cual arranca nuestra investigación, con los sucesos de 1932 y la instauración del gobierno del General Hernández Martínez.

Para efectos prácticos dividiremos la exposición de los hechos históricos que enmarcan y contextualizan nuestra investigación en dos períodos: a) La situación de la tierra hasta la década de 1880; b) La introducción de las Reformas Liberales.

a) La situación de la tierra hasta la década de 1880.

La independencia política de España en 1821 deja a la economía Salvadoreña casi completamente dedicada a la producción y exportación de materias primas tales como el añil, algodón, bálsamo y cacao, las cuales eran llevadas, a través de las rutas coloniales dominadas por los criollos Guatemaltecos y los comerciantes españoles, a las principales capitales Europeas.

De los cultivos antes citados, fue el añil el más importante para la economía Salvadoreña, durante dicho período, dada su alta demanda como tinte en la industria textil europea, aunado a su relativamente bajo costo de producción y recolección; representaba para el año de 1855 el 86.30% de las exportaciones nacionales, dejando muy atrás a otras exportaciones tales como las pieles

(4.14%), tabaco (3.46%), bálsamo (2.83%) y cantidades muy pequeñas de plata, rebozos, azúcar y café, entre otros.¹²

La particular preponderancia del añil en la composición de las exportaciones nacionales desde la época colonial, fue favorecida por una estructura de tenencia de la tierra en la cual sus diferentes figuras de propiedad eran coherentes a la producción añilera. En efecto, el sistema de producción hacendario, vigente desde la época colonial, no competía por factores productivos tales como la tierra y la mano de obra, con las figuras de tenencia comunitaria existentes en ese período: los ejidos¹³ y las tierras comunales o “tierras de indios”; siendo más bien complementarios,

En general los ejidos y las tierras comunales, ubicadas en su mayoría en las zonas altas del centro y del occidente del país, eran dedicados en buena medida a la agricultura de subsistencia mediante el cultivo de cereales tales como maíz, frijol, maicillo y arroz; mientras el añil era cultivado principalmente en haciendas –aunque vale mencionar que una buena parte se realizaba en pequeñas plantaciones y aún en tierras comunales- ubicadas en el occidente del país, donde los departamentos de San Miguel y San Vicente producían cerca del 60% del añil exportado en 1858.

Sin embargo, los disturbios políticos de la primera mitad del siglo XIX (las guerras con Nicaragua y Honduras, cuatro golpes de estado, una rebelión indígena y cinco bloqueos navales ingleses) socavaron la capacidad productiva del país, impactando negativamente en los ingresos nacionales, dada la importancia de este producto en la composición de las exportaciones Salvadoreñas.

¹² Estos datos fueron tomados de “La economía salvadoreña en el siglo XIX”, Héctor Lindo, página 181.

¹³ Los ejidos eran propiedades de los municipios que eran adjudicados por los consejos municipales a ciudadanos de su respectiva jurisdicción quienes lo cultivaban durante el año.

Tal como explicaba el diplomático Estadounidense E. Squier: *“La elaboración del añil no requiere procesos muy difíciles o caros; pero debe de ser cortado rápidamente en el momento justo, de lo contrario no vale nada. Por eso es necesario que los dueños de fincas tengan una fuerza de trabajo grande y disponible. La dificultad de conseguirla en tiempos de disturbios políticos (como era el caso), cuando los trabajadores se esconden en lo posible para evitar ser reclutados, ha sido una de las principales causas en la caída de la producción de este bien”*¹⁴

La producción aumentó a comienzos de la década de 1850, pero la recuperación se vio interrumpida por una plaga de chapulines, al mismo tiempo que un terremoto destruía San Salvador. El precio internacional del añil ascendió muy lentamente desde fines de la década de 1840 hasta 1860, pero de allí en adelante los precios tendieron a estancarse o a disminuir, debido en buena medida a la irrupción de fenómenos externos tales como la fuerte competencia de la Indias Orientales, la Guerra Civil Norteamericana; hasta que entre 1879 y 1882, con el descubrimiento de la isotina y de un compuesto químico obtenido del ácido cinámico, que permitieron emular sintéticamente y a un menor costo a los colorantes naturales –el añil entre ellos- la crisis se declaró abiertamente.

Hacia finales de siglo, el tinte había dejado de ser el motor de la economía, en vista de que sus precios habían decrecido más rápidamente que la cantidad producida; mientras que las exportaciones de un producto nuevo, el café, se volvían cada vez más importantes.

El cultivo del café había existido en la región centroamericana desde los tiempos coloniales, pero nunca en cantidades suficientes como para satisfacer la demanda local. Sin embargo, el estancamiento y progresiva caída en los precios del añil en la década de 1840 aunado a los logros y beneficios obtenidos por

¹⁴ E. G. Squier. Notes on Central América, p. 305.

Costa Rica gracias a la exportación de este grano, convirtieron a este cultivo en particular en un producto viable y adecuado para sustituir al añil como elemento generador de divisas.

Ahora bien, a pesar de ello, el café no se convirtió en el principal producto de exportación de un día a otro, dado que los recursos eran escasos y existían límites a lo que la economía podía producir, además de un rezago tecnológico y de comunicación muy importante.

Es por ello que el Estado se vio obligado a crear o procurar las condiciones materiales adecuadas para la implementación de dicho cultivo. Era menester pues, la creación o modificación de la infraestructura física necesaria para la producción y comercialización externa del grano. Rápidamente se hizo evidente la necesidad de construir un ferrocarril que atravesara las zonas cafetaleras más importantes, radicadas en el occidente del país, y las ligara a un puerto cercano; por lo que en el último cuarto del siglo, el gobierno comienza a contratar empréstitos internacionales para la construcción de las primeras líneas férreas y para la introducción de la energía eléctrica; realiza gastos para la construcción y mejora de la red vial y readecuación de los puertos de Cutuco y La Libertad, ubicados en el centro y occidente del país.

Sin embargo, el apoyo más determinante del estado en la conformación y consolidación del nuevo modelo productivo lo realizó a través de la aplicación de reformas institucionales destinadas a incentivar la producción y exportación del café bajo la forma de leyes o normas, tales como las referidas a la exención en el pago de impuestos, y aquellas concernientes a la “liberación” de la fuerza de trabajo y acumulación del factor tierra, tales como las leyes de eliminación de ejidos y de tierras comunales, de las cuales nos ocuparemos a continuación.

b) La introducción de las Reformas Liberales

Como se mencionó en el literal anterior, el cambio del añil al café fue una respuesta a las condiciones cambiantes del mercado internacional; de hecho, los tintes sintéticos comenzaron a aparecer en el mercado en 1856 volviendo incierto el futuro de dicho cultivo, hasta que el aparecimiento del añil sintético en 1897 terminó de sepultar al otrora rey de las exportaciones.

El paso de la economía exportadora del añil a la economía exportadora del café volvió necesaria una profunda transformación en la estructura nacional de la tenencia de la tierra, y con ello de todo el sistema productivo.

El añil era un cultivo que permitía la convivencia del régimen de propiedad comunal y ejidal con las haciendas, ya que es una planta de rápido crecimiento que se cultiva sin mayor inversión, ofreciendo un alto rendimiento, y que requiere por tanto de poca extensión territorial para su cultivo; por su parte el café, al ser un cultivo de carácter permanente, que necesita al menos de tres años para “producir” y por tanto de grandes extensiones territoriales, implicó la destrucción de los sistemas de propiedad no privada vigentes hasta esa época: las tierras comunales y ejidales.

Ahora bien, los indígenas y campesinos, principales usuarios de las tierras comunales y ejidales, no estaban en contra del cultivo del café, sino que simplemente no estaban motivados a su explotación. Los indígenas, poseedores de una cosmovisión particular sobre el uso y tenencia de la tierra¹⁵, creían que ésta debía usarse para producir cultivos de subsistencia, mientras que los grandes terratenientes le daban prioridad a los cultivos comerciales que eran más

¹⁵ Para autores como Browning, los indígenas mantenían prácticas simbióticas con el medio ambiente, considerando a la tierra como “madre” y como tal debía de respetarse, de allí puede observarse, que a pesar de pueblos predominantemente agrícolas, tenían prácticas sostenibles. En este sentido la tierra, al igual que las plantas que en ella crecían, eran para el uso del ser humano y no podía reclamarse sobre ella una propiedad individual exclusiva.

rentables. Existía pues una enorme brecha entre los conceptos que manejaban los indígenas-campesinos y los terratenientes sobre la propiedad y usufructo de la tierra.

En este sentido, la extensión y principalmente la ubicación de las tierras comunales y ejidales en la meseta volcánica central, aunado a la concentración poblacional que éstas ostentaban, se convertían en un gran obstáculo para la constitución de la explotación cafetalera en gran escala e inhibía la concentración de la tierra que se buscaba por todos los medios, obligando a los cafetaleros emergentes –en su mayoría de tendencia liberal- a alquilar o utilizar medios ilícitos para hacer uso de las mismas.

Ahora bien, la fuerte alianza entre los conservadores –en su mayoría con intereses en el cultivo del añil-, la iglesia católica¹⁶ y las comunidades indígenas, mantuvieron alejados a los liberales de las tierras comunales y ejidales durante buena parte del siglo XIX. En efecto, a lo largo del gobierno conservador, los riesgos de un enfrentamiento con las comunidades indígenas eran mayores que sus posibles beneficios. Las rebeliones indígenas eran siempre apoyadas y aprovechadas por los conservadores para sus intereses políticos, por ello los indígenas no temían tanto a los conservadores quienes se preocupaban por mantener buenas relaciones con sus bases de apoyo político, como a los liberales, quienes querían “liberar” todos los mercados –incluyendo el de la tierra- de las ataduras coloniales.

Sin embargo, a finales del siglo XIX las expectativas económicas que el café generaba hizo que muchos de los conservadores se metieran en este nuevo negocio, lo que aunado a la consolidación del dominio liberal a partir de 1871,

¹⁶ La relaciones tirantes entre la iglesia católica y los liberales, radicaba en que estos últimos pregonaban un nuevo sistema productivo donde uno de sus ejes prioritarios era la eliminación de las tierras no privadas, parte de ellas en manos de la iglesia

permitió a estos últimos la aplicación de reformas en la estructura de la tenencia de la tierra sin temor a iniciar una crisis político-social.

Bajo este marco político, el presidente Liberal Rafael Zaldívar (1876-1885) toma la iniciativa de aplicar una serie de reformas drásticas destinadas a remover los obstáculos a la expansión cafetalera, las cuales culminaron en la llamada revolución liberal de 1885.

Hay que destacar que los comienzos de la producción cafetalera fueron promovidos en todo momento a través de medidas gubernamentales. El primer decreto legislativo que propiciaba la producción de café, se dio en 1847. De acuerdo al decreto, *“todos aquellos que tenían más de 15,000 cafetos bajo cultivo gozarían de una exención de 10 años de servicio como concejales municipales en los gobiernos municipales, y sus trabajadores estarían exentos del servicio militar por igual cantidad de tiempo. Así mismo, los caballos, las mulas, los bueyes y aperos de labranza no serían incautados para servicio público; el café producido estaría exento del pago de impuestos durante siete años; y las importaciones pagadas con las divisas recibidas por sus ventas gozarían de una reducción del 4% en los impuestos de aduana”*.¹⁷

En 1860 Gerardo Barrios, siendo jefe de estado, declara obligatorio el cultivo del café, estableciéndose plantaciones en los alrededores de Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, San Salvador y Santa Tecla. Un poco más tarde los cafetales se extendieron a la región añilera de San Vicente y a la zona del volcán de San Miguel. La producción cafetalera entra en su fase determinante entre 1864 y 1880.

En 1879, el presidente Rafael Zaldívar decide otorgar las parcelas ejidales y las tierras comunales en propiedad plena a los ocupantes que plantaran cierta

¹⁷ Lindo, Héctor. “La Economía Salvadoreña en el siglo XIX”, página 198.

cantidad de café. Aunque las comunidades indígenas y campesinas trataron de adaptarse a la presión gubernamental e intentaron producir para la comercialización, sus esfuerzos no dieron los resultados esperados por no disponer de capital, ni de crédito ni de los conocimientos técnicos adecuados. Para un campesino parcelario era prácticamente imposible alterar su rutina tradicional y dejar de sembrar maíz o yuca y esperar un promedio de cinco años para recoger la cosecha de café. De ahí la incongruencia del decreto de 1879 que ofrecía premiar a la economía familiar de subsistencia si cambiaba el rubro de producción, pero al mismo tiempo en la práctica negaba de tal posibilidad a los productores tradicionales.

Los decretos del 26 de febrero de 1881 y el 02 de marzo de 1882 resolvieron finalmente el problema relacionado a la propiedad agrícola nacional al ordenarse la abolición de la propiedad comunal y liberar las tierras ejidales respectivamente, bajo el pretexto de promover “explotaciones agrícolas (cafetaleras) de máxima eficiencia”: Con ello la incipiente burguesía cafetalera garantizó el acceso a las tierras adecuadas para la producción cafetalera a gran escala así como de una oferta de mano de obra abundante, barata e indefensa frente a las vejaciones de los productores y de las autoridades estatales.

“La existencia de tierras bajo la propiedad de las comunidades impide el desarrollo agrícola, estorba la circulación de la riqueza y debilita los lazos familiares y la independencia del individuo. Su existencia contraria los principios económicos y sociales que la república ha adoptado, es por ello que se ha optado por: Destruir este sistema anticuado y perjudicial de tenencia de la tierra, y se declara que de este momento en adelante, todas las tierras de la República deben tener un carácter privado y un título de propiedad, para que estas tierras puedan

*ser cultas con el trabajo y voluntad de los pobladores para el desarrollo de la república...*¹⁸

En consecuencia, el gobierno decretó que las tierras comunales se dividieran en lotes, los cuales debían ser entregados a sus usuarios, mientras que los ejidos, de conformidad a lo establecido en el decreto legislativo aprobado el 02 de marzo de 1882¹⁹, serían divididos en parcelas que posteriormente se repartirían entre sus ocupantes actuales. Aunque los plazos inicialmente previstos en las leyes de extinción para pagar una suma fijada y retirar el título de propiedad fueron ampliados repetidamente, muchos comuneros analfabetos no se enteraron y perdieron sus derechos. En general, los juicios de adjudicación, las denuncias de tierras y la indefensión de miles de campesinos ejidatarios y comuneros crearon una gran confusión de la cual se aprovecharon los intereses mejor dotados económica y culturalmente.

Posteriormente, un decreto de 1896 declaró baldíos las tierras que antes habían sido ejidales y comunales cuyos derechos no fueron reclamados cuando la campaña de registro de propiedad estuvo vigente. Finalmente con el decreto de 1897 que ordenó vender a particulares la tierra no adjudicada o reclamada debidamente consolidó la plantación cafetalera y a los terratenientes.

Así mismo, la naturaleza radical de las reformas liberales, al suprimir en un período no mayor de treinta años toda forma de propiedad agrícola no privada, en la cual se encontraba concentrada la mayor parte de la población – específicamente en las zonas altas volcánicas del centro del país- ayudó a proveer

¹⁸ Acuerdo legislativo, Diario Oficial, 26 de febrero de 1881. Este acuerdo se encuentra en la página 338 del libro de D. Browning: "El Salvador, la tierra y el hombre".

¹⁹ La ley de extinción de ejidos se centraba en tres puntos: a) A los poseedores de terrenos ejidales se les consideraría dueños exclusivos y propietarios legítimos de los terrenos; donde los títulos, siempre que se solicitaran, serían entregados por los alcaldes, excepto aquellos terrenos que por razones de utilidad pública se reservaba el Estado en propiedad; b) Se concedía un plazo de seis meses para el proceso de obtención de títulos C) Como indemnización a las municipalidades el beneficiario debería entregar seis anualidades inmediatamente o en el plazo de cuatro años con intereses, con un valor de tres pesos por manzana.

de trabajadores a las fincas cafetaleras. En efecto las reformas liberales, al expropiar en masa a los pueblos de las tierras altas centrales, lanzaron automáticamente a su población al mercado de trabajo sin ninguna defensa, obligándolos a trabajar en las plantaciones cafetaleras.

En este sentido podemos observar que la reforma liberal proporcionó condiciones idóneas para la concentración de las tierras: por un lado permitía el acceso fácil a la tierra sin necesidad de hacer grandes desembolsos –de hecho en la mayoría de los casos el acceso a la misma se lograba de forma gratuita- , así como de mano de obra abundante y barata.

Otro importante elemento a ser tomado en cuenta, es el financiamiento de este proceso de reconversión productiva. El café es una planta perenne, que no da sus frutos sino tres o cuatro años después de sembrado, lo que significa que los productores debían conseguir formas nuevas de financiar sus cosechas. Así, en un país donde el capital escaseaba, y por lo tanto las tasas de interés eran altas; donde no existían instituciones formales de crédito y donde los recuerdos de la inestabilidad política estaban aún frescos, la inversión en proyectos de largo plazo era una decisión difícil.

Podemos afirmar, por ende, que la naturaleza de la producción cafetalera creó la necesidad de una estructura local de financiamiento. El sector bancario surge en el último cuarto del siglo XIX como un agregado casi natural de la producción cafetalera, siendo el sector exportador²⁰, y en algunos casos los grandes propietarios productores de café, los que tomaron el control de esta nueva actividad.

²⁰ Su mayoría en manos de comerciantes extranjeros residentes en el país, quienes posteriormente incursionaron en las actividades relacionadas al beneficio (procesamiento del grano oro) del café.

Ahora bien, el incipiente sistema financiero nacional únicamente privilegiaba a los grandes terratenientes y exportadores ofreciendo condiciones ventajosas de crédito, mientras otorgaban préstamos con tasas elevadas a los medianos y pequeños productores. Sin embargo, vale mencionar que el establecimiento de la banca no sustituyó a los sistemas anteriores de financiamiento usurario, monopolizado por los cafetaleros beneficiadores y los comerciantes exportadores e importadores. El crédito bancario se generalizó hasta 1919-1920.

En resumen, la reforma liberal proporcionó las condiciones adecuadas para la concentración de la tierra al facilitar a la incipiente burguesía cafetalera el acceso a este recurso sin necesidad de hacer grandes desembolsos –a veces incluso gratuito- y mano de obra abundante y barata, aunado a un fuerte apoyo gubernamental expresado bajo la forma de concesiones tributarias y un marco legal a tono con tal propósito, garantizando con ello el establecimiento de las condiciones materiales e institucionales adecuadas para la imposición y consolidación del nuevo modelo productor.

En este sentido, la expropiación de las tierras comunales y ejidales fue una respuesta institucional a la necesidad de un grupo particular de cambiar la forma de propiedad en el país, para adecuarla al desarrollo de un nuevo esquema productivo, el modelo primario exportador; y para tal propósito, dicha expropiación permitió además la “liberación” de mano de obra campesina abundante y barata para satisfacer las necesidades productivas –fundamentalmente durante su etapa de recolección- que demandaba este nuevo cultivo.

CAPÍTULO 2: “EL MARTINATO” (1931-1944). COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL EN LA DICTADURA DEL GENERAL MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ.

Este capítulo envuelve un período en el que se inició un fenómeno al que algunos llaman: “cultura política del silencio”, dadas las persecuciones realizadas a los académicos y a los activistas sedientos de cambios estructurales. El Salvador, como nación, se encuentra en una etapa de estancamiento del pensamiento, pues sólo el pensamiento oficial es válido y todo cuanto quepa dentro de éste.

Por otra parte es también un período de “estabilización”, pues los grupos de poder quieren evitar a toda costa el establecimiento de semillas de futuras revueltas en el campo o en la ciudad, por ello uno de los principales componentes de este período en cuanto a institucionalidad es el reforzamiento del aparato militar salvadoreño o bien aparato represivo, que junto con el ejecutivo actuaron para mantener “a raya” a la sociedad para evitar que se propagara el fantasma del comunismo tan temido por la derecha latinoamericana y también para mantener el modelo de acumulación que tuvo su “stop and go” con el grave problema de la crisis de 1929 en EEUU.

Además ocurrió otro hecho importante en este período, la segunda guerra mundial (1939-1944), con lo cual fenómenos como el comunismo, el nazismo y el fascismo tomaron cuerpo en diversos movimientos sociales y políticos que cada vez se enfrentaban más directamente en todo el mundo.

Los cambios institucionales suscitados en este período, -como en ningún período en este país-no tuvieron su origen en las necesidades e intereses de la población, sino más bien tuvieron su origen –como históricamente ha sido- en los intereses de la clase gobernante que se encarga de dar un rumbo a la economía y a la sociedad a través de las instituciones que crea, modifica o destruye.

2.1 LLEGADA AL PODER DEL GRAL. MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

El 2 de diciembre de 1931, a tan sólo nueve meses de haberse hecho efectiva la toma de posesión como presidente de la república de El Salvador por parte del ingeniero Arturo Araujo, sube al poder el General Maximiano Hernández Martínez, hasta ese momento vicepresidente del derrocado Araujo. El derrocamiento (golpe de Estado) fue coordinado por militares de todos los rangos, con un pequeño número de civiles. De hecho existía un descontento entre los militares por el atraso en sus sueldos y por el escaso tamaño y peso de las unidades de ese entonces. (el primer regimiento de Infantería por ejemplo contaba tan sólo con 120 hombres).

Las acciones duraron muy poco tiempo, el presidente Araujo se encontraba en casa presidencial y fue atacado hasta el punto de ser obligado a retirarse del país (hacia Guatemala). El hecho es descrito de una excelente manera por la edición de La Prensa Gráfica con fecha 4 de diciembre:

“En el cuartel del primer regimiento de Infantería, a las nueve horas y media del día tres de diciembre de 1931: reunidos los infrascritos Delegados de los distintos regimientos: Primero de Artillería, Subteniente Julio C. Cañas y subteniente Carlos Rodríguez; primero de infantería, capitán Manuel Urbina y teniente Joaquín Castro Canizales de la guardia nacional, coronel Joaquín Valdés, han convenido lo siguiente:

Que en vista de que el señor Arturo Araujo abandonó el cargo de Presidente de la República de que estaba investido, han resuelto reunirse para formar un Directorio Militar, el cual por votación de los Delegados, quedó formado por los miembros que a continuación se expresan:

Que habiendo quedado de hecho en posesión de sus cargos, resuelve:

1. *aceptar la renuncia interpuesta por el Presidente de la república, Ingeniero Arturo Araujo, y para cumplir los preceptos constitucionales, llamar al vicepresidente General Maximiliano Hernández Martínez, quien rendirá la protesta de ley ante el directorio militar.*
2. *Conminar al ingeniero don Arturo Araujo, para que en el perentorio de 24 horas desocupe el país.*
3. *Asumir la dirección del ministerio de la guerra el control de los demás Ministerios.*
4. *Nombrar Consultor al doctor Emeterio Oscar Salazar, segundo designado a la Presidencia.*

Convenido lo anterior firman...²¹

2.2. EL LEVANTAMIENTO DEL '32.

Este apartado se ha denominado como “el levantamiento del ‘32” porque es así como históricamente se ubica a tal acontecimiento, el cual en realidad fue mucho más que eso, como veremos en el desarrollo de este apartado.

Este hecho histórico, ha sido tomado en cuenta en esta investigación porque en el fondo es un movimiento de intento de reivindicación social que tiene sus raíces más profundas en la distribución desigual de la tierra y consecuentemente de la riqueza, y más aún, este levantamiento es la erupción social de un volcán gestado con las reformas liberales de 1880, y la erradicación institucional de las tierras comunales y ejidales.

A finales del siglo XIX se desarrolló el importante hecho de la expropiación de las tierras comunales y ejidales, así como el consecuente paso al nuevo

²¹ La Prensa Gráfica, 4 de diciembre de 1931.p. 3.

modelo primario exportador, donde el café es el actor protagónico, y el occidente del país posee tierras muy aptas para dicho cultivo; y como se menciona en una cita de Browning más adelante en el capítulo, las poblaciones más afectadas con la eliminación de las tierras comunales y ejidales fueron precisamente las que estaban más cerca de las tierras cultivadas de café.

De modo que “el levantamiento del ‘32” que ha sido explicado por la literatura oficial de una manera parcial y orientada; tiene, por un lado, su origen cincuenta años atrás con las reformas liberales y la consecuente expropiación de las tierras comunales y ejidales, es decir con la transformación radical de la propiedad de la tierra en detrimento de los campesinos y los indígenas y a favor de la oligarquía cafetalera.

Por otra parte, estas reformas trajeron consigo, como objetivo final, la implementación del modelo primario exportador, derivando en el desarrollo de la acumulación originaria de capital, y como consecuencia de esto la realidad social y económica del país fue circunscrita hacia la polarización total, con pocas franjas intermedias; por un lado: latifundios, terratenientes, acumulación de capital sin precedentes, educación privilegiada, y por otro lado, mano de obra desposeída de tierra, minifundios, empleo temporal y mal remunerado, analfabetismo, pobreza, etc.

De manera que la distribución desigual y las realidades derivadas de la misma, fue una gota lenta y constante que terminó por derramar el vaso de los estómagos vacíos y las manos sin tierra en 1932. No se pretende justificar el hecho del levantamiento como tal; simplemente, hacer notar como la propiedad o la no propiedad de la tierra y las desigualdades en cuanto a la distribución de la riqueza que de ello derivan, fue un ingrediente importante en este importante hecho histórico, político y social del siglo XX.

2.2.1 Antecedentes.

En 1880 se inician las reformas liberales en El Salvador, uno de los ejes de dichas reformas era la transformación de la propiedad de la tierra, bajo el supuesto de que la propiedad comunal de la misma era un obstáculo para el desarrollo de un modelo agrícola intensivo, que fue llamado primario exportador, con el cultivo del café como actor protagónico.

En 1881, se dan las primeras leyes de “extinción y expropiación de tierras comunales y ejidales”... es decir que, mediante el uso de las instituciones de poder, se elucubró todo un nuevo sistema que se llevó de encuentro de manera indefectible a la institución de la tierra y su forma de propiedad, hacia una forma de tenencia totalmente privada, que fuera congruente con el modelo que se pretendía implantar.

Antes de entradas en vigencias las reformas, aproximadamente el 40% de las tierras eran comunales y ejidales, ya para 1885 el 73% de estas tierras pasó a manos del 5.69% de los nuevos dueños, un 50% de la población se repartió el 3.45% de estas tierras en minifundios y el resto, un 23.51% de las tierras, con terrenos de entre 5 y 100 hectáreas, se repartieron entre un aproximado del 44% de la población, pero hay que tener en cuenta que quedó mucha tierra sin reclamar, dada su poca productividad y lejanía.²²

Este modo tan desigual de repartir la tierra fue aumentando a medida que aumentaba la concentración de los recursos, incluyendo el capital. Las personas que en su momento trabajaban y se alimentaban de lo producido en las tierras comunales y/o ejidales, se convirtieron en mano de obra barata y liberada, pues

²² Lindo Héctor, La Economía Salvadoreña en el siglo XIX, 1975, p. 249.

no poseían tierra y los mecanismos necesarios para adueñarse de ella les fueron denegados a propósito.²³

Con el pasar del tiempo, ya entrado el siglo XX, los campesinos, ahora sin tierra y con trabajo eventual en las fincas de café, cultivos de subsistencia, con poco o nulo acceso a la salud pública gratuita ni a la educación, fueron tomando conciencia de su nueva y precaria situación.

Por su parte en las ciudades, los obreros también estaban en condiciones deplorables, en cuanto a la educación, alimentación, salubridad, etc. Y también fueron tomando conciencia de su nada ventajosa situación.

Ambas situaciones tan críticas contrastaban con la bonanza de la economía salvadoreña en esta época, especialmente para los cafetaleros, banqueros y los comerciantes (exportadores e importadores) y por supuesto para el gobierno, pues ya para 1920, los precios del café se incrementan en casi un 32% respecto a las dos primeras décadas del siglo XX; el precio promedio del quintal de café oro era de 33.61 colones comparado con los 22.83 colones por quintal promedio que se mantuvo entre 1901 y 1919.²⁴

²³ No hubo libertad real de acceso a la tierra, en época de pleno dominio de los gobiernos liberales, quienes ponían a las libertades como estandarte de su ideología.

²⁴ Montoya Aquiles, revista universitaria, volumen VII, 1984. p. 192.

CUADRO 2.1

EXPORTACIÓN DE CAFÉ. (Por quintal)

Año.	Valor en colones.	Precio medio del quintal, en colones.	% con relación a la exportación total.
1920	14,269,446	30.81	69.12
1921	28,574,169	23.18	80.23
1922	29,836,825	30.51	87.69
1923	45,361,045	32.68	86.16
1924	30,361,765	42.82	93.23
1925	46,721,335	43.56	89.91
1926	25,237,402	42.45	94.82
1927	25,179,647	32.07	89.16
1928	45,482,131	39.39	92.96
1929	34,090,450	33.52	92.56
1930	23,914,481	18.76	87.55
Promedio para el período.	31,373,000	33.61	87.57

Fuente: Anuarios estadísticos. DIGESTYC.

CUADRO 2.2

COSTOS DE PRODUCCIÓN DEL CAFÉ PARA EL PERÍODO.

	Por cada 60 kgs, de producto en oro americano.	Por cada 46 kgs. De producto en colones.
1. Interés del 10% sobre el capital de plantación.	\$6.51	C. 9.98
2. Limpia, cultivo, poda, y beneficio.	\$ 4.56	C. 6.99
3. Lavar, separar la primera y segunda limpia a mano, etc.	\$ 2.00	C. 3.07
4. Impuestos de exportación para el gobierno.	\$ 1.20	C. 1.84
5. Transporte por caminos, ferrocarril, muelle, lancha, embarque.	\$1.56	C. 2.39
6. Flete para un puerto europeo.	\$1.34	C. 2.05
Total general.	\$17.17	C. 26.32

Fuente: Montoya Aquiles, boletín económico, 1984, p. 249, tomado a su vez de: Revista Económica, mayo de 1924, p. 362.

De acuerdo a la información del cuadro No.2.1, comparado con los precios que aparecen en el cuadro No.2.2, queda un beneficio de 7.29 colones por quintal comparando este costo con el precio promedio de 33.61 colones, y si a esos 7.29

le añadimos los 9.98 colones reportados como intereses sobre el capital de plantación, nos daría un beneficio de 17.27 colones por cada quintal de café.²⁵

Según el cuadro de costos No.2.2 un 23.67% se destina a salarios, es decir 6.23 colones por quintal, con ello se obtiene en base a lo calculado por el autor de este artículo, una tasa de explotación de 307%, y concluye: *“ciertamente tal cálculo nos sugiere que los elevados precios del café benefician a los productores, beneficiadores y exportadores, y que estos aún contaban con márgenes de beneficio suficiente como para pagar mejores salarios”*.²⁶

La investigación de A. Montoya sobre este período demuestra las condiciones de vida del trabajador salvadoreño del campo y de la ciudad. Un fragmento de la tesis doctoral de Alirio A. Castro citado previamente en esta investigación señala:

*“...los obreros y los campesinos que en todos los países son factores de progreso material, se hallan entre nosotros abandonados a sus propias fuerzas. Con poca o ninguna instrucción, forman una casta con caracteres bien definidas, casi sin derechos estímulos ni apoyos de ninguna especie. Nuestras clases pobres: jornaleros y artesanos, tienen como único patrimonio salarios inmerecidos, que apenas si les bastan para satisfacer humildemente las exigencias más perentorias de la vida, en estrecho contacto con la miseria, el alcoholismo, la ignorancia y las enfermedades”*²⁷

Por otra parte, en aquella época existía un coeficiente de mortalidad en El Salvador de 24.5 personas por cada mil habitantes (1911-1920), el 98% murieron sin asistencia médica, y del total de defunciones, el 23.14% fueron niños, que en

²⁵ Ibid. P. 193.

²⁶ Ibid. P. 193.

²⁷ Castro Alirio, “Datos para la economía social salvadoreña”, Tesis para optar el grado de dr. En jurisprudencia y ciencias sociales, Universidad de El Salvador, SS, 1922.

su mayoría morían de enfermedades curables, si las condiciones hubiesen sido otras.²⁸

Además la llamada “Revista Económica” de aquella época hizo algunas investigaciones sobre las condiciones de vida de los jornaleros, por lo que la revista no fue “bien aceptada” por los poderosos sectores económicos del país. En la investigación se revela que para 1924, a nivel centroamericano el jornal diario era de 16 a 40 centavos de colón, “endulzados” con una puñada de frijoles, con el salario medio un trabajador rural, de El Salvador puede obtener una ganancia (sic) de 150 colones al año, los cuales según cálculos minuciosos que según encuestas propias de Pedro Fonseca, el trabajador los distribuía así: Alimentación 77%, Vestidos 23%.²⁹

Para ahondar aún más la descripción de las condiciones de vida de los campesinos en aquella época, se presenta el siguiente testimonio referente a la vivienda rural. Dice A. A. Castro en su tesis doctoral:

*“En los villorrios y campos. Las pocilgas miserables e infectas que a un mismo tiempo sirven a sus dueños de comedor, cocina, sala y dormitorio, los pisos sin ladrillos, las deyecciones e inmundicias se derraman en cualquier parte,... la escasez de aguas puras y abundantes, los padres alcohólicos, palúdicos o tuberculosos, los hijos hambrientos y semidesnudos, etc. Todo esto contribuye a que nuestros campesinos vivan en peores condiciones que los animales en los establos europeos”.*³⁰

Esta descripción de las mayorías en El Salvador, para esa época, en contraste con la situación de la oligarquía cafetalera presentada anteriormente. Es una foto escrita del contraste de aquella época de bonanza, y estas desigualdades

²⁸ Fonseca Pedro, “Demografía Salvadoreña”, San Salvador, 1921. Pag. 70.

²⁹ Revista Económica, junio de 1924, p. 501.

³⁰ Boletín Económico, vol. VII, p.212, 1984, tomado de Castro A. A. “Datos para...72.”

no “caen en saco roto”, sino en estómagos vacíos, lo cual junto con los incipientes ideales de revolución de aquellos días fueron encendiendo una mecha lenta.

Dicha situación se vio agudizada con la irrupción de la gran crisis de 1929. Esta crisis empezó en Estados Unidos cuando las acciones de las empresas que se compraban y vendían en la bolsa de Wall Street en N Y empezaron a bajar de precio, después de una década de alzas, debido a la injerencia de los oligopolios y al hecho de dejar al mercado de valores a su libre albedrío. La baja de los precios de las acciones afectó casi de inmediato el funcionamiento del sistema financiero, que a su vez tuvo repercusiones en los principales bancos europeos, la crisis se internacionalizó y profundizó como una espiral descendente.

Para entonces el café marcaba el ritmo de la economía de El Salvador, pues el 95% de las exportaciones del país correspondía a este producto, pronto, con la crisis en el mercado internacional, el café comenzó a cotizarse a precios que estaban por debajo del costo de producción, de tal forma que su precio promedio para 1931 representaba, a penas, el 44% del precio promedio en 1926; fenómeno que se agravó para 1932, donde el precio del café en dicho año representaba un escueto 35% del precio obtenido en 1926. Tal como se refleja en la tabla siguiente:

CUADRO 2.3

PRECIO PROMEDIO POR QUINTAL DE CAFÉ DE 46 KGS (AÑOS 1926-1942)

AÑOS	PRECIOS
1926	42.45
1927	32.07
1928	39.39
1929	33.52
1930	18.76
1931	18.27
1932	14.92
1933	15.97
1934	21.05
1935	22.26
1936	20.97
1937	24.02
1938	20.33
1939	21.97
1940	19.01
1941	23.31
1942	31.73

Fuente: Boletín estadístico, San Salvador varios años, tomado de Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, UCA Editores, 1986.

Los efectos de la drástica y acelerada caída en los precios del café impactaron negativamente en la economía nacional, principalmente en el sector rural y en el sector público, desequilibrando un ya exiguo presupuesto fiscal, tal como reflejan los comentarios vertidos por el Ministro de Hacienda de aquella época, quien a propósito comentaba:

*“Cada vez que se produce la baja en los precios del café, automáticamente nuestra economía nacional entra en crisis, las actividades comerciales decaen, el valor de la propiedad disminuye, las operaciones de compra-venta de propiedad se paralizan, los bancos por razón de su estatuto incierto, cortan los créditos y disminuyen la circulación monetaria... como consecuencia de todo esto, el fisco ve disminuir sus rentas: no es pues extraño que el presupuesto se desequilibre”.*³¹

En efecto, el derrumbe en los precios del café se reflejó en una caída en el valor de las exportaciones, menguando los ingresos fiscales. Ahora bien, si a la

³¹ Citado en el artículo “Después del ‘32” por Ernesto Cáceres. Pág.94.

situación anterior agregamos que desde de 1922 la renta de los ingresos fiscales estaba intervenida por el gobierno estadounidense, quienes a través de una oficina interventora obligaban al gobierno Salvadoreño a la utilización de apenas un 30% del impuesto recaudado, destinándose el 70% restante para la amortización de una deuda contraída en 1922 por nuestro país para financiar la crisis económica de 1920-1921; dejaba al estado Salvadoreño con una situación financiera acuciante.

Ante este panorama desolador, el gobierno Salvadoreño, a través del Ministerio de Hacienda aplicó una serie de medidas económicas caracterizadas por el uso contingente del gasto público, tales como la rebaja de sueldos de los empleados públicos y subsidios a pensionados, y de disminución de plazas que se consideraban innecesarias; afectando consecuentemente la condiciones de vida los mismos.

Sin embargo, si bien la crisis del '29 trajo efectos negativos para el nivel de vida de los empleados públicos, el mayor peso de la crisis recayó sobre el sector rural, específicamente sobre los trabajadores agrícolas. En efecto, la caída en los precios del café propició que los niveles de desempleo en las zonas cafetaleras del país, y principalmente en la zona occidental, aumentaran considerablemente, producto de la reducción de la demanda de mano de obra. Tal como se refleja en una cita publicada en la Revista de la Asociación Cafetalera de El Salvador del 14 de febrero de 1932, a propósito de los grandes caficultores:

“...no estamos en situación de dar trabajo al número de mozos que hemos acostumbrado ocupar, y como la mayor parte de los cafetaleros están en la misma situación, estamos en la perspectiva de ver grandes números de trabajadores deseosos de trabajar para sostener honradamente sus familias y ellos, pero es imposible hacerlo...”³²

³² Ibid p.96

Al respecto el Diario de El Salvador hace una descripción muy importante de la realidad de aquel momento (1930) en una frase pequeña pero muy ilustrativa: *“Por las fincas de café de los cantones de este departamento (Santa Ana) se registran visitas frecuentes de campesinos hambrientos que llegan a mendigar las tortillas y los frijoles que sobran... pues no hay empleo debido a los bajos precios del café”*³³

Este incremento en los niveles de desempleo derivó a su vez en una reducción en los salarios de los trabajadores agrícolas hasta alcanzar niveles paupérrimos, puesto que los terratenientes aprovecharon el exceso de oferta de mano de obra para reducir el precio de la misma, permitiéndose con ello paliar los efectos de la crisis sin comprometer en demasía sus altas tasas de ganancia.

“El personal de una hacienda o una finca, a excepción del administrador o mayordomo devengaba antes de la actual depresión económica 0.50 al día y sólo dos tiempos de comida compuestos de tortillas y frijoles... En la actualidad (1932) se paga casi en todas partes la mitad de dicho sueldo y sólo dos tiempos de tortillas y sal, ya sin los frijoles. El primer sueldo se reduce a 12 colones mensuales y dos tiempos malos de comida y el segundo a 6 colones y dos tiempos criminales de comida”.³⁴

En relación a lo anterior, Cáceres (1986), afirmaba que si bien la crisis de los precios del café afectó a los grandes caficultores -producto de la reducción del valor de las exportaciones- el golpe de la misma no tuvo los efectos acuciantes observados en el resto de los estratos sociales; debido a que el impacto de la crisis sobre las elevadas tasas de ganancias percibida por los caficultores, fue amortiguado por una disminución en los costos de producción, a través de una reducción en los salarios de los trabajadores agrícolas y por la introducción de

³³ Ibid p. 118.

³⁴ Ibid p.96

subsidios temporales de parte del gobierno central (tales como la suspensión de los impuestos de exportación); de manera tal que su tasa “normal” de ganancia, que rondaba niveles cercanos al 100% o 150% disminuyó, en el peor de los años (1932) a un 32%.

Finalmente, la crisis, según éste autor, tuvo marcados efectos concentradores al interior mismo del sector cafetalero debido a que la caída en los precios del café perjudicó más a los pequeños y medianos productores, favoreciendo con ello un proceso de mayor concentración de la propiedad rural en un pequeño grupo de familias cafetaleras:

“...Los precios del café... no se han recuperado... el mayor problema lo enfrentan el pequeño y mediano productor que es el que vende el café en uva teniendo que entregar 500 libras del mismo, para que le den la suma de 13.50 colones en 1935. Ante tales hechos difícilmente se pueden obtener los costos de producción... resultado de lo anterior es que las propiedades de muchos pequeños y medianos productores pasen a manos de los grandes caficultores puesto que eran los mismos quienes habían proporcionado los empréstitos para el financiamiento de las cosechas”³⁵

En resumen la crisis capitalista de los años 1929-1930 se tradujo en una abrupta caída en los precios del café ocasionando un fuerte desequilibrio en la economía Salvadoreña, particularmente dependiente de dicho cultivo, fenómeno que se tradujo en un mayor grado de concentración de la propiedad rural, así como un empeoramiento y mayor deterioro de las condiciones de vida de las clases populares, especialmente de los trabajadores agrícolas producto del enorme desempleo y de la disminución de los salarios tanto a nivel urbano como rural.

³⁵ Tomado de: Revista Universidad de El Salvador 1971, p.5, citado en Boletín Ciencias Económicas y Sociales, UCA Editores 1986, p.96.

Tal empeoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras obedeció principalmente a las medidas adoptadas por el gobierno en su afán de cumplir con su papel defensor de la clase cafetalera, aunado a la voracidad de los cafetaleros que buscaron por todos los medios mantener su elevado margen de ganancias a costa de los trabajadores agrícolas y del mismo Estado.

En este sentido, los efectos de la crisis capitalista (desempleo, caída abrupta de los salarios agrícolas, agudización de la miseria, etc.), aunados a la imperante y acuciante concentración de los ingresos nacionales y de la tierra cultivable en manos de una elite particular, vinieron a ser el detonante que hizo que los trabajadores agrícolas tomaran conciencia de su situación particular, donde el hambre empujaba fuerte hacia un inminente movimiento de protesta, sobre todo sabiendo que algunas de las tierras donde el trabajo se negaba perteneció de manera comunal a los abuelos de la mayoría de los desempleados de ese momento.

Para reafirmar tal aseveración, resulta interesante traer a cuenta las declaraciones sobre nuestro país vertidas por el Mayor A.R. Harris, agregado militar de los Estados Unidos en América Central en diciembre de 1931:

“Una de las primeras cosas que se observa cuando uno llega a San Salvador, es la abundancia de automóviles de lujo que circulan por las calles. Pareciera que sólo hubiera “packards” “Pierce Arrows”. No parece que exista nada (que ver) entre estos carísimos vehículos y la carreta de bueyes guiada por el boyero descalzo. No existe prácticamente clase media alguna entre los inmensamente ricos y los pobres de solemnidad. La gente con la que hablé me dijo que aproximadamente el 90% de la riqueza del país la posee el 0.5% de la población. Entre 30 ó 40 familias son propietarias de casi todo el país. Viven como reyes rodeados de servidumbre, envían a sus hijos a educarse a Europa o a Estados Unidos y despilfarran el dinero en sus antojos. El resto de la población prácticamente no tiene nada... la situación está madura para el comunismo y los

*comunistas parecen haberse dado cuenta de ello... Una revolución socialista puede retardarse por varios años en este país, digamos diez o veinte años, pero cuando por fin suceda va a ser sangrienta”.*³⁶

Ante tal estado de cosas, los campesinos que vivían en su mayoría una situación económica y social muy dura, carentes de acceso al bienestar social y laboral, se vieron en la necesidad de unirse y luchar; tomaron conciencia e identidad de clase, y con ello empezaron a organizarse. Además surgieron importantes líderes, entre ellos Agustín Farabundo Martí, Miguel Mármol y los dirigentes universitarios Luna y Zapata; ellos junto con otros tantos líderes hacían proselitismo clandestino y hacían conciencia en la población campesina, sobre sus derechos y la necesidad de reclamarlos.

Los caciques eran de hecho los jefes naturales de esas cofradías, las cuales abarcaban a cientos de personas, y así fue creciendo todo un movimiento popular, lleno de ansiedad por recuperar la dignidad y lleno de frustración dada la exclusión social de la que eran objeto. A continuación se presenta un ejemplo de este tipo de organizaciones campesinas de occidente, previas al gran levantamiento del '32:

“...la mayoría de ellos son colonos de la hacienda La presa, de la esclavista Claudia de Borbón viuda de Guirola. Reclamaba el sindicato, entre otras reivindicaciones, la que no se les obligara a pagar cincuenta centavos quincenales que se les exigía por el agua de la misma hacienda de la cual son colonos...La respuesta de la viuda de Guirola fue el envío de 30 parejas de guardias nacionales que le proporcionó Romero Bosque, para expulsar de la hacienda a todos los colonos, a media noche y bajo una tormenta, llevando en la brutal expulsión a los

³⁶ Ibid p.99-100

*ancianos, a los niños y hasta mujeres que recién habían dado a luz, porque según la esclavista trataban de repartirse la hacienda.*³⁷

Por su parte, un terrateniente anónimo escribió en la edición del 24 de diciembre de 1931 del Diario del Salvador lo siguiente:

*“En una finca del departamento de La Libertad cuyo nombre no importa recordar, los mozos se han constituido en agrupación organizada. Tienen un presidente, un secretario y todo lo que forma una junta directiva. Anteayer se declararon en huelga, y una comisión del grupo se apersonó ante el patrón con la siguiente fórmula: mejor alimentación, aumento de jornal, 8 horas de trabajo para los adultos, 6 horas de trabajo para los menores de edad. El caso citado aconteció en la propiedad de un amigo mío cuyos hombres no sólo están pagados al día, sino que no han sufrido disminución de jornal.”*³⁸

Con toda la información descriptiva de la realidad de los campesinos y campesinas y de los terratenientes presentada anteriormente, se obtiene una noción bastante clara de la realidad bipolar salvadoreña de aquella época de auge del modelo primario exportador, pero la situación cambió radicalmente cuando se sobrevino la crisis económica mundial.

Y con todo lo anterior, se fraguaban las condiciones materiales, ideológicas, políticas y sociales que derivarían en los sangrientos sucesos de enero de 1932.

³⁷ Historia de El Salvador, tomo II, 1994. p. 119.

³⁸ Historia de El Salvador, tomo II, 1994. p. 122.

2.2.2 La insurrección de enero de 1932.

En los primeros días de 1932 tiene lugar en El Salvador uno de los levantamientos campesinos más importantes del período en América Latina, producto de las precarias condiciones de vida de las clases populares, y en especial de los indígenas radicados en las zonas cafetaleras del occidente del país. Sin embargo el embrión de dicho movimiento obedece a causas estructurales que se remontan a la década de 1880 con la introducción de las reformas liberales, reforzadas por fenómenos coyunturales como la crisis del '29 .

En efecto, la abrupta caída de los precios internacionales del café en la década de los '30, reflejada en el cuadro No.10, se tradujo en una dramática reducción en la demanda de mano de obra, generándose con ello elevadas tasas de desempleo en el sector, lo que a la postre deprimió aún más los ya de por sí exiguos salarios rurales, producto de la sobre oferta de mano de obra.

La concatenación de dichos eventos derivó progresivamente en el surgimiento de grupos y movimientos indígenas, organizados con el objeto de luchar por mejores condiciones de vida; dichas asociaciones indígenas-campesinas descansaban sobre organizaciones de carácter religioso denominadas Cofradías, o en las relaciones de las comunidades indígenas que, aunque ya habían desaparecido legalmente como tales, mantenían una existencia real.

Es menester destacar, el papel del partido comunista en su carácter de orientador y concientizador de la condiciones reales de los campesinos, debido a que es en este sector donde la situación se tornaba más explosiva, volviéndolo por ende, sumamente receptivo a las ideas revolucionarias, en contraposición a la conducta más conservadora y moderada observada en sus pares urbanos; asimismo también es menester destacar el hecho de que todo este descontento de las condiciones de vida que en el fondo es un descontento por la distribución

de la riqueza tiene su base histórica en la forma en que se utilizó y modificó a favor de los grupos de poder, la institución de la tierra (objeto de nuestro estudio), es decir que la tierra, su forma de propiedad y su distribución (latifundios para una minoría y minifundios para las mayorías), es la base sobre la cual se desarrolla un modelo primario de acumulación y sus consecuentes y desiguales relaciones sociales de producción, que son a su vez las bases del descontento general de la población. (Sobre todo rural donde la tierra es un activo más valorado).

En enero de 1932, a escasos meses del golpe de estado, se realizan las elecciones para los municipios y la asamblea legislativa en la que participan los principales líderes indígenas como candidatos para las alcaldías de los pueblos más cercanos a los asentamientos indígenas, bajo el nombre del Partido Comunista.

Con el desarrollo de estas elecciones el gobierno de turno pretendía mostrar ante Estados Unidos, de quien esperaba el reconocimiento, que había una estabilidad política interna y estaba bajo control la vida política del país. Las elecciones sin embargo fueron fraudulentas y en los lugares donde habían ganado los candidatos campesinos se les negó el triunfo.

La burla política a que se vieron sometidos los grupos indígenas-campesinos se convirtió en otro de los factores desencadenantes de los violentos acontecimientos posteriores. Las elecciones tuvieron lugar entre el 5 y 10 de enero de 1932. El levantamiento campesino comenzó a partir del 20 de enero.

El partido Comunista, ante la incapacidad de disuadir al ya inminente movimiento insurreccional, decide incorporarse al mismo y tratar de orientarlo en su lucha³⁹. Los campesinos pretendían atacar los principales pueblos y ciudades

³⁹ El partido Comunista, si bien en sus inicios había alentado a las asociaciones indígenas (Cofradías) a la ejecución de medidas destinadas a la reivindicación de sus derechos, no concebía como adecuada una inmediata insurrección indígena-campesina. Una importante fracción dentro

del occidente del país, para luego avanzar hacia la capital, sitiarla y tomar el control de la dirección política. Para ello el Partido Comunista organizaría una insurrección urbana y con el levantamiento de tropas y oficiales adeptos se tomarían los cuarteles de la capital, con lo cual permitirían la entrada de los insurrectos al centro político del país.

Sin embargo, dicho plan fue descubierto por el gobierno con mucha anticipación, por lo que Martínez ordenó el cambio de oficiales y tropas sospechosas a otros lugares del país, apresó a los más reconocidos simpatizantes del movimiento y a los principales líderes comunistas, con lo cual la organización interna del levantamiento, frágil ya de por sí, quedaba más debilitada al carecer del apoyo del sector urbano.

El 20 de enero de 1932 se produjo el esperado levantamiento insurgente indígena. Los pueblos de Tacuba, Juayúa, Ataco, Sonsonate, Santa Ana, Ahuachapan, Izalco, Cuisnahuat, Santo Domingo de Guzmán, Nahuizalco, y otros, fueron tomados exitosamente por el movimiento, sin embargo su llegada a San Salvador se vio truncada por la superioridad técnica, táctica y de recursos con que contaba el Ejército y la Guardia Nacional.

“Los machetes y los instrumentos de trabajo en contra de las ametralladoras Thompson no pudieron resistir mas que tres días”⁴⁰. El levantamiento fue rápidamente controlado por la Fuerza Armada con la colaboración de las Guardias Cívicas (formadas en su mayoría por familiares de los terratenientes). Martínez introdujo la ley marcial y la ejecución de todos aquellos que tuvieran en su poder propaganda comunista. Los líderes del Partido Comunista fueron rápidamente pasados por las armas y el Partido fue proscrito.

del partido consideraba que la insurrección debía esperar hasta que las condiciones políticas y estratégicas estuvieran dadas.

⁴⁰ “La asunción del militarismo en El Salvador”, Rafael Guidos Vejar, P.150

Se procedió posteriormente a una extensa campaña de represión llevada a cabo por la “Guardia Cívica” que comenzó con la captura de todos los involucrados en la insurrección indígena y terminó persiguiendo, torturando y matando a toda aquella persona que vistiera, tuviera rasgos físicos y hablara el idioma indígena. Se estima que al final, el número de muertos durante este levantamiento no fue menor a las 30,000 personas, en donde murieron ladinos, indígenas (en su mayoría), obreros y soldados del ejército.

El resultado de los sucesos del '32 significó una retirada del rol activo del sector campesino en el escenario socio-político nacional. Así mismo, el peligro de “la amenaza campesina” permitió la cohesión de las distintas fracciones de la clase dominante, ampliándose con ello la base de apoyo al gobierno de Martínez, a pesar del no reconocimiento de los Estados Unidos.

La revuelta de 1932 significó también la transición definitiva hacia un nuevo orden caracterizado en el ámbito político por la retirada de la Oligarquía Cafetalera del control del aparato estatal en detrimento del grupo militar; y en el ámbito económico por la reconversión del estado de su papel histórico de “gendarme” hacia un papel intervencionista, como respuesta a la necesidad histórica de reactivación y legitimación del nuevo orden político-económico nacional.

2.3 CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA TIERRA DURANTE EL PERÍODO.

A este respecto realmente lo más relevante fue el levantamiento indígena de reivindicación descrito con anterioridad; dicho movimiento estuvo estrechamente ligado al enorme y sesgado cambio, en cuanto a volúmenes y clases, de la institución de la tierra llevada a cabo desde finales del siglo XIX con las reformas liberales y que derivaron en la expropiación de las tierras comunales y ejidales y con ello el cambio definitivo de la forma mixta de propiedad de la tierra en El Salvador, a saber: privada y comunitaria, para dar paso a un solo modo de

tenencia de la tierra: la manera privada y con una distribución de dicho recurso totalmente inapropiado para los intereses de las mayorías y totalmente apropiado para implantar el nuevo modelo primario exportador que para este período ya había dado excelentes frutos.

Este intento de reivindicación al que se hace mención es realmente el hecho más importante al respecto de cambios (o al menos intentos) sobre la institucionalidad de la tierra, lo que sucede es que a partir de estos movimientos que acabaron por ser reprimidos violentamente y con ello aniquilados se entró a una nueva etapa en este país, al menos en el mediano plazo.

Es decir que el “primer intento” masivo y organizado de reforma agraria se llevó a cabo en este período, y fue una reacción del tipo contestataria ante la situación que se vivía y ante la forma en que la tierra cambió de manos y se generaron latifundios (pocos) y minifundios (muchos) de manera legal.

En fin el famoso levantamiento del '32, como se le conoce trajo consigo los siguientes elementos históricos y sociales importantes:

- Dado que el “Martinato” fue una dictadura, se comenzó (para evitar nuevas semillas de “revolución” como la historia oficial suele llamar a los intentos de reivindicación social) un proceso de fortalecimiento del Estado, sobre todo en la parte de seguridad (aparato represivo), leyes de vagancia, de ebriedad, exilios, etc. Estos aspectos serán detallados en el próximo numeral de este capítulo.
- La violenta forma de liquidar el levantamiento trajo consigo la muerte de más de 5,000 indígenas, aunado a ello las persecuciones sobre los nombres que aparecían en las alcaldías como votantes (el voto nunca fue secreto) del partido comunista, que en buena parte eran indígenas, llevaron al hecho de que este grupo étnico para salvaguardar su vida prefirieron

renunciar a sus nombres, vestidos, lengua, etc. Ello es el principio del fin de las comunidades indígenas en el país.

- El hecho de usar la represión para terminar con el levantamiento y nunca la vía de la negociación, hizo que se sembrara una nueva semilla, la semilla del silencio, a lo que se dio en llamar: “cultura política del silencio”, este fenómeno logró entre otras cosas, que las organizaciones civiles y los intentos de reivindicación se olvidaran durante varias décadas por temor, y con ello los cambios producidos en las instituciones fueron más fáciles y siempre de corte oficial y obviamente la institución de la tierra no cambió en los años subsiguientes hasta que fue necesario para explotar las tierras del litoral con la oportunidad que presentó el mercado de azúcar de caña, debido al bloqueo post revolución cubana (1959).

La única respuesta, y de paso único movimiento o transformación (para nada profunda, sino más bien superficial) fue la creación del Fondo de mejoramiento Social, en julio de 1932. Cuya actividad principal a lo largo de más de una década de existencia fue la de adquirir haciendas y venderlas con facilidades a los campesinos, pero en parcelas que realmente no posibilitarían a nadie una acumulación de capital tal que permitiera que los nuevos poseedores de tierra significaran una competencia para los terratenientes cafetaleros, porque a parte de la mínima cantidad escasa de tierra a la que podía acceder cada campesino estaba también la calidad de la misma, la cual definitivamente no era la mejor.

Según datos obtenidos del texto base para este capítulo (Historia de El Salvador, tomo II) Mejoramiento Social había comprado para 1950 unas 22 haciendas con una extensión total de más de 50 mil manzanas, de las cuales se adjudicaron más de 42 mil. Y para que los nuevos poseedores no vendieran su derecho, se estableció el término legal de: “bien de familia” que prohibía todo

traspaso en un plazo de 25 años; una de las haciendas más conocidas es la de Zapotitán en La Libertad, distribuida en 1943.

Este intento de redistribución de tierras a parte de haber sido un paliativo, no es más que una confirmación a lo planteado al inicio de este numeral; es decir, el hecho de que el levantamiento del '32 nace históricamente desde finales del siglo XIX debido a la profunda y dañina transformación de la institución de la tierra a través de las reformas liberales, cuyos resultados ya fueron expuestos.

Pero como era de esperar, estas medidas resultaron ser insuficientes ante la magnitud del problema y no fueron acompañadas del financiamiento ni de la asistencia técnica adecuadas, tampoco se hizo efectivo el “bien de familia”, y como resultado quedó aún más desacreditada la idea de una reforma en el agro.⁴¹

2.4 CAMBIOS O CREACIÓN DE NUEVAS INSTITUCIONES DURANTE EL PERÍODO.

Durante los primeros diez años de la dictadura, debido a que la atención mundial se centró en Europa, el gobierno de Hernández Martínez no se sintió hostilizado desde el exterior, el primer cambio que se dio fue que el general estaba impedido por la constitución vigente de 1886 para reelegirse, entonces se recurrió a una Asamblea Constitucional, sin oposición, que lo nombró nuevamente presidente “*por esta única vez*”⁴²; al final de este nuevo período, 1939-1944, se

⁴¹ El Salvador es un país que obviamente no aprende de su historia pues ni siquiera está demasiado interesado en conocerla para no repetirla. Este comentario está hecho debido a que eso que ocurrió con Mejoramiento Social que otorgó tierras en cantidades reducidas y luego de eso no completó la cadena con una adecuada asistencia técnica ni con un adecuado plan de financiamiento; es muy parecido a lo que años más tarde ocurriera con la malograda reforma agraria de principios de los 80, cuando se repartieron algunas haciendas de las más productivas en forma de cooperativas, pero los ahora copropietarios no fueron ni por cerca asistidos técnicamente y fueron dejados fuera de la política crediticia del país. Con ello la historia se repite, y con ello iniciativas que pudieron incidir de manera positiva en la sociedad, terminaron desacreditando la sola idea de volver a plantearse la tan necesaria reforma agraria. (pero de una manera correcta y completa).

⁴² Historia de el Salvador, tomo II, 1994, p. 141.

repitió el proceso iniciando un período que no pudo concluir, pero fueron al final 12 años de poder absoluto.

2.4.1 El Fortalecimiento del Estado.

En el sentido formal el “martinato” fue una dictadura, aunque el militarismo estuvo siempre presente para “*mantener el orden*”⁴³. Esta dictadura fue una respuesta a los movimientos sociales generados por la forma de gobierno anterior caracterizada por relaciones de poder totalmente inocuas, y hasta cierto punto permisivas hasta que las cosas “se salieron de control”.

Los intentos de cambio y reivindicación social fueron una voz de alerta y los grupos de poder entendieron perfectamente el mensaje, en el sentido de que la nueva forma de gobernar tuvo una actitud mucho más estricta hacia la sociedad; el representante del gobierno (el presidente) tenía justamente esa actitud, todo era congruente. Así, se reprimieron todas aquellas organizaciones que no estuvieran controladas directamente por el gobierno.⁴⁴

En los primeros años de la década de 1930 se fortaleció como nunca antes el aparato militar (medio de represión directa y de coerción) y se realizaron importantes reformas que modificaron la manera en que el Estado intervenía en las actividades económicas del país; implica un Estado totalmente interventor al estilo Keynesiano, que no hace más que confirmar el absolutismo pretendido y logrado por el gobierno de entonces.

⁴³ Mantener el orden significaba que había que mantener controladas las instituciones formales para que fueran congruentes con los objetivos e intereses de los grupos de poder detrás de las mismas.

⁴⁴ Comentario a parte, este aspecto incidió directamente en un retraso social y cultural en nuestro país porque el pensamiento amplio estaba prohibido, ello hace que las sociedades generen clandestinamente subculturas y propuestas que no logran materializarse y hacer que las sociedades avancen, un claro ejemplo en la actualidad de la repercusión histórica de este hecho es que en El Salvador la cultura de participación ciudadana está muy retrasada y ello hace que la gobernabilidad sea frágil y clientelista.

El Estado se fortaleció tanto que cumplió funciones como la de regulador total de las actividades como el crédito y la asociación, asimismo la función de gran empleador burócrata estableciendo monopolios como acuñación de moneda, los servicios de: correos, telégrafos, teléfono, radio, agua, electricidad; e incluso la venta de algunos productos como armas, fósforos, licores, y carburantes.

También hay que decir que otros gobiernos centroamericanos tomaron formas de gobierno similares en la misma época era una oleada que no estaba ni por cerca obedeciendo al azar sino que respondía al contexto político mundial y a nuestra situación geográfica en particular que nos pone justamente bajo los Estados Unidos de América.

2.4.2 Reformas Económicas.

Cuando la crisis económica mundial comenzó a golpear a El Salvador, el país ya tenía tres problemas serios; primero ya estaba debilitado por la deuda externa que era muy pesada para el frágil presupuesto nacional; el segundo era la caída de los precios internacionales del café (principal producto de exportación y de producción nacional) y tercero, el gobierno estaba debilitado frente a la crisis ya que las finanzas estaban en manos de cuatro bancos privados.

Para aliviar la presión de los deudores nacionales y de la mora internacional pendiente del país, el 12 de marzo de 1932 se emitió una “Ley Moratoria”, que junto a otras disposiciones extendió el plazo para el pago de deudas y redujo intereses; esto le dio respiro a personas que estaban en bancarrota.

Se crearon dos instituciones bancarias para estabilizar la crisis, a saber, el Banco Central de Reserva (BCR) y el Banco Hipotecario. El 19 de junio de 1934 se emitió el decreto de creación del BCR⁴⁵ con el objetivo de contar con una

⁴⁵ Historia de El Salvador, tomo II, p. 153.

institución encargada de regular la emisión de moneda y la actuación de la banca privada. Hasta ese momento habían varios bancos que tenían poder de emisión de numerario, que generaba un tremendo caos financiero a nivel micro sobre todo, y finalmente se decidió por tener esta institución central encargada de la oferta monetaria en El Salvador.

Por su parte la creación del Banco Hipotecario obedecía a una necesidad particular de algunos sectores que se planteaba desde principios del siglo XX; un banco que facilitara el crédito en condiciones accesibles para los medianos y pequeños propietarios. Para formarlo se destinaron fondos provenientes del BCR y de otros provenientes de las exportaciones.⁴⁶

Finalmente y ya fuera de este período el Banco Central de Reserva fue nacionalizado hasta 1961, no sin antes servir de respaldo a las inversiones privadas y cumplir con su papel de cómplice sobre la forma en que se mantenía el control de la emisión de dinero y del crédito en el país. Por su parte el régimen cambiario para 1935 se estabilizó el tipo de cambio a 2.5 colones por un dólar, lo que se mantuvo por más de cuarenta años.

2.4.3 Los cuerpos de seguridad y la asistencia Social.

En el fondo algún sector del gobierno, o de los grupos de poder detrás de éste, reconocieron que el levantamiento del '32 tenía su origen en las precarias condiciones de los campesinos, para responder a ello el gobierno realizó algunas medidas más bien paliativas que correctivas.

⁴⁶ Existe en la creación de estos bancos unos puntos muy particulares debidamente explicados en el texto: Historia de El Salvador tomo II, p. 153, y dice así: "A diferencia de lo que se hizo en otros países latinoamericanos, en El Salvador estos bancos nacieron no como instituciones estatales, sino como sociedades anónimas. Uno de los bancos privados existentes en ese momento, el Agrícola Comercial, fue adquirido en su totalidad por el gobierno para servir de base al Banco Central de Reserva, se emitieron acciones que se colocaron en manos privadas y le fueron adjudicados sin costo más del 36% de las acciones a la Asociación Cafetalera, el resto fue adquirido por dos bancos privados y por personas particulares" Este fragmento reafirma quien estaba detrás de los cambios institucionales de los cuales el gobierno era un simple ejecutor.

La institución más importante que se creó con este motivo fue: el Fondo de Mejoramiento Social, en julio de 1932, seguido por la Junta de Mejoramiento Social en octubre de ese mismo año. Ambas instituciones tenían como objetivo mejorar la vivienda, facilitar la industria y redistribuir la tierra.

Por otra parte, la institución de la “seguridad” durante el gobierno del General Martínez mantuvo un apoyo sostenido, sobre todo al ejército, al que convirtió en la institución central del Estado; aunque los recortes presupuestarios del primer quinquenio de su gobierno afectaron a la fuerza armada, se estima que contaron siempre con la mayor parte del gasto público. Un enorme 20% en promedio.

Además desde entonces, diversos puestos de la administración pública fueron usados por militares (más allá de su capacidad de gestión...). Unos eran designados por el presidente, de hecho los más importantes, ministros y gobernadores, porque Hernández Martínez nunca tuvo vicepresidente, y funcionarios públicos de todo tipo.

2.4.4 Los gremios de productores; rurales y urbanos.

La dependencia exclusiva del principal producto de exportación, el café, a raíz de lo ocurrido en 1929, trajo consigo una seria crisis económica. Y es que el tímido proyecto de diversificación ideado para 1920 nunca maduró ni siquiera un poco, y ello tuvo una influencia sumamente negativa en la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población, desempleada principalmente en el plano rural.

La producción de todo tipo se estancó por muchos años, no sólo del café, sino también de los productos de consumo masivo como maíz, maicillo, frijol, arroz y azúcar. Y a penas unas cuantas industrias –incipientes por cierto– lograron mantenerse y/o desarrollarse.

A este respecto era muy difícil desarrollarse porque el gobierno del general Martínez prohibía que los lugares de trabajo, como fábricas, tuviesen más de cuarenta empleados; ello fue así con el objeto de evitar la creación de sindicatos, que de hecho no estaban autorizados, para evitar un posible levantamiento, ahora del tipo urbano, ello sería más serio y más difícil de enfrentar.

Teniendo en cuenta el contexto anterior surgieron algunas instituciones que podríamos llamar de refugio, y estas instituciones son los gremios: que eran prácticamente una iniciativa gubernamental que intentaba promover el cooperativismo en el campo; para ello se crearon algunas cajas de crédito (limitadas por supuesto) privadas y una central cooperativa semipública. La primera caja se fundó en 1940 con el patrocinio del Banco Hipotecario y la Federación de Cajas de Crédito se inauguró el 7 de febrero de 1943 Por este medio se movilizaron recursos financieros hacia sectores más modestos, aunque en una escala comparativamente muy inferior a los movilizados por el sistema financiero bancario propiamente dicho.⁴⁷

Estas medidas de fomento económico y mejoramiento social se conjugaban con otras de índole represiva que buscaban controlar políticamente a la población, por tanto la creación de estas instituciones llamadas gremios era totalmente congruente con el sistema, y es que una vez más se confirma cómo las instituciones formales, su formación, erradicación o cambio, siempre responden a los intereses de quienes están detrás de las mismas, no de los miembros de más baja escala (la mayoría), con lo cual el principio de representatividad primero y democracia, después, no se cumple.

⁴⁷ Historia de El Salvador, tomo II, p. 163.

2.5 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.

- El “Martinato” fue la respuesta a una turbulenta década (1920) que daba visos de tener un gobierno demasiado “blando” y permisivo; ello fue confirmado con el importante levantamiento campesino en el occidente del país, lo cual generó alerta en la clase dominante que decidió instituir a un estado “gendarme” con un dictador al frente que tomara medidas muy extremas para evitar nuevos levantamientos y desórdenes, es decir, evitar que el poder económico y político obtenido se diluyera, argumentando una lucha en la que se perseguía un fantasma: “el comunismo”.
- El Martinato hizo que los espacios sociales y políticos se cerraran aún más, además de los ya cerrados espacios económicos, (reservados para una minoría); la crisis económica importada, hizo que estos espacios se cerraran convenientemente para poder tener un mayor control. Todo ello derivó en algo que podemos definir como “fortalecimiento del Estado”; este proceso hizo que muchas instituciones estatales se reformaran y fortalecieran, principalmente la institución militar. Con todo lo anterior comenzó una época completa de represión y excesivo control estatal sobre la sociedad que se denominó “cultura política del silencio”, que imposibilitó los intentos de reivindicación social al menos por unas cuantas décadas, debido al terror y represión emanada del Estado.
- Un punto muy importante de destacar es el hecho que en este período se tuvo que reformar la constitución política vigente desde 1885, en la cual se había legitimado la expropiación de tierras y el movimiento liberal, y esta nueva constitución política (máximo exponente de las reglas de juego, es decir de las instituciones políticas formales) se reformó con el objetivo de legitimar todos los movimientos de un nuevo estilo de gobierno (dictatorial); es decir que podemos afirmar una vez más como las instituciones formales responden siempre, como afirmara en su momento J. S. Mill, a los intereses

de los grupos de poder que se unen para estar al frente (incluso detrás) de las instituciones en todas las sociedades humanas.

- Al respecto del eje de nuestra investigación, a saber, “la tierra”, se dio un intento mínimo de reforma agraria, (más bien una acción compensatoria); fue una especie de repartición de algunas propiedades que no tuvieron un impacto importante en la redistribución de la tierra, y por tanto de la riqueza.

El hecho de hacer este mínimo y maquillado movimiento de tierras encierra una aceptación tácita; y es el hecho de que sin poder decirlo oficialmente, los grupos de poder reconocieron que el problema de la tierra era el eje central del descontento de la población (entre otras cosas); entonces este intento de reivindicación parcial y mínimo deja en claro que se reconoce el hecho de la necesidad de una reforma agraria desde aquella época; también queda claro que la parte oficial no está dispuesta a hacer cambios profundos a favor del país en general, sino que los cambios siempre vendrían en la medida de las necesidades particulares de los grupos de poder.

CAPÍTULO 3: EL ESTADO SALVADOREÑO BAJO LOS GOBIERNOS MILITARES (PARTE 1)

3.1 PERÍODO PRESIDENCIAL DEL GENERAL SALVADOR CASTANEDA CASTRO

3.1.1 Contexto Socio-Político

El General Maximiliano Hernández Martínez es despojado del poder en 1944 por el movimiento cívico militar denominado “Movimiento del 44”; en ese momento el poder pasa a manos del Coronel Osmin Aguirre y Salinas quien fue presidente provisorio de El Salvador desde el 21 de Octubre de 1944 hasta el 1 de Marzo de 1945.

En enero de 1945 se convoca a elecciones presidenciales, las cuales son realizadas en un ambiente represivo y de gran censura hacia los medios de comunicación, legalizado por medio del estado de sitio y la ley marcial. El candidato de la oligarquía, el General Salvador Castaneda Castro, es elegido presidente de El Salvador, luego de una escandalosa manipulación del proceso electoral, al no presentarse ningún otro contendiente.

Castaneda Castro era el hombre de Confianza de la clase Agro Exportadora y Director de la Escuela Militar, Ex Ministro de Gobernación en los primeros días del Martinismo y posteriormente, enemigo de Martínez. El paso por la Presidencia del General Salvador Castaneda Castro fue bastante corto y sin mayores éxitos políticos, destacándose únicamente la realización de políticas incipientes encaminadas a la consecución de la Integración Centroamericana que los oficialistas defendían.

El Primero de Marzo toma la Presidencia el General Salvador Castaneda Castro. En ese mismo momento se elige una nueva asamblea constituyente que

redacta y promulga una nueva Constitución en noviembre del mismo año. Esta nueva Carta Magna, sumamente parecida a las de 1939 y 1944, se diferencia de las anteriores principalmente por la reducción de los periodos presidenciales de seis a cuatro años.

El General Castaneda Castro de la línea del ejército tradicional, claramente identificado con la elite cafetalera, comenzó una gestión de fuerte represión, caracterizada por el uso excesivo de la fuerza y de la manipulación del aparato judicial, a través de la creación de leyes que pusieran en desventajas a todos los gremios de trabajadores, sindicatos y movimientos estudiantiles, así como, opositores políticos. La libertad de prensa fue otro de los sectores que fue objeto de grandes represiones.

Como se apuntó anteriormente, uno de los objetivos prioritarios del gobierno del general Castaneda Castro fue incentivar la integración de Centroamérica; para ello se designó responsable al Dr. José Gustavo Guerrero, quien en Septiembre de 1946 firmaría el Pacto de San Cristóbal con el Presidente Guatemalteco Dr. Juan José Arévalo, el cual comprendía la unificación comercial de ambos países.

Sin embargo, al interior del ejército ya se confabulaba contra el General Castaneda Castro para cambiar este tipo de planteamiento claramente cerrado y sin espacio alguno a lo que no fuese el modelo agro-exportador, que ya creaba un gran rechazo en otros sectores de la sociedad salvadoreña.

El 10 de junio de 1945 se produce un intento de Golpe de Estado por un grupo de militares jóvenes. Sin embargo el golpe fracasa y sus principales instigadores son enviados al exilio. Dentro de ellos figuraba el Mayor Óscar Osorio, que luego jugaría un rol importante en la historia del país.

Durante el periodo del General Castaneda Castro se inicio un cierto malestar dentro de los militares, debido a los mecanismos de promoción utilizados por el gobierno de turno. El grupo de Militares Jóvenes, que habían sido entrenados en academias militares extranjeras, miraban con recelo como se beneficiaban los militares allegados al General Castaneda Castro, a través de promociones y consideraciones especiales; pero el Presidente Castaneda, muy hábilmente, enviaba aquellos oficiales mas descontentos a entrenamientos en el extranjero o les designaba como diplomáticos. Es por ello que el grupo de militares jóvenes, conciente de las intenciones del presidente, se comenzó a organizar y ya para 1948 se tenía preparado un nuevo intento de golpe de estado, cuya realización estaba sujeta a la coyuntura necesaria para su ejecución.

Y la coyuntura antes citada se presento bajo la tentativa del General Castaneda de retener el poder por dos años más, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 5 de la constitución reformada en 1945, según la cual el período presidencial se reducía de 6 a 4 años.

Para ello, los diputados oficialistas se aferraban a un artilugio legal, argumentando que cuando el Presidente Castaneda había tomado el poder la constitución vigente era la de 1939/1944, por lo que a juicio de éstos, la continuidad en el poder del General Castaneda Castro por dos años más era tanto legal como necesaria, si se consideraba *“el destacado papel del presidente en los últimos tiempos como gestor positivo de la unión Centro Americana⁴⁸”*.

Este intento evidente de querer mantener el poder fue entendido por los Militares Profesionales como el justificante necesario para deponer al gobernante de turno; por lo que el 14 de diciembre de 1948, con el apoyo de parte del sector industrial, se llevó a cabo un golpe de estado, conocido posteriormente como “Movimiento de los Mayores”, mediante el cual el General Castaneda fue

⁴⁸ Turcios, Roberto; Autoritarismo y Modernización. Pág. 30.

despojado del poder en detrimento de una Junta “Revolucionaria” provisional de carácter Cívico-Militar; la cual estaba formada por tres militares y dos civiles, a saber: General Manuel de Jesús Córdova, Mayor Oscar Osorio Hernández, Dr. Reinaldo Galindo Pohl, Mayor Oscar A Bolaños y Humberto Costa.

A partir de este golpe la situación económica y política del país comenzó a cambiar; por un lado había un grupo de intelectuales y profesionales que tenía conciencia de los problemas del país y que había sido alejado del plano gubernamental, también habían profesionales e intelectuales que habían realizados estudios en el extranjero, que tenían claro los beneficios inherentes de realizar la integración Centroamericana.

Así mismo, el éxito de este golpe marcó prácticamente el fin del Ejército de corte tradicional y con ello todas las intenciones de la tenencia del poder a través de la extensión de los periodos presidenciales por medios constitucionales fraudulentos.

3.2 JUNTA REVOLUCIONARIA Y EL PERIODO PRESIDENCIAL DEL TENIENTE CORONEL OSCAR OSORIO.

3.2.1 Contexto Socio-político

Luego de la caída del General Castaneda Castro la Junta Revolucionaria toma el poder y las expectativas del futuro del país se tornan alentadoras: Se realizan cambios en la Constitución que posibilitan la implementación de políticas desarrollistas y la creación de nuevas instituciones, todo ello en el marco de un contexto internacional favorable caracterizado por un período de alza en los precios del café.

“Por su parte, el Comercio e industria comienzan a incrementar su participación en el plano económico nacional; donde el volumen de la actividad industrial pasa de representar un 10.6% del Producto Nacional Bruto en 1946 a un 14.55% en 1950”⁴⁹, en parte reflejo del crecimiento económico de la posguerra, que trajo consigo la disminución de muchas restricciones al comercio internacional.

El importante papel que empezaba a tomar la industria nacional planteaba una interesante alternativa a la constante fragilidad atribuida al tradicional modelo agro exportador, sujeto a los continuos flujos y reflujos en los precios internacionales del monocultivo explotado.

En 1950, luego de 21 meses en el poder, la Junta Cívico Militar convoca a elecciones presidenciales y legislativas, cuya realización estaba prevista para el mes de Marzo de 1950. Un dato interesante de dicho proceso electoral radica en la presencia, luego de veinte años, de dos partidos políticos en contienda: el PRUD (Partido Revolucionario de Unificación Democrática) y el PAR (Partido Acción renovadora); fenómeno favorecido por la creación de la Ley de Partidos Permanentes, promovida por la Junta Cívico-Militar, que estimulaba la participación de un partido opositor; evitándose con ello las farsas electorales observadas en regimenes militares previos, caracterizados por la realización de comicios en los que participaba un único partido.

Los comicios fueron llevados a cabo sin mayores sobresaltos, dejando como ganador al Mayor Óscar Osorio, ex miembro de la Junta Cívico-Militar y candidato del partido oficialista, el PRUD, en detrimento del Coronel José Asensio Menéndez, candidato del PAR. Así mismo, y dada las disposiciones promulgadas en la víspera por el Consejo Central de Elecciones (CCE), según las cuales el partido con mayor número de votos por departamento le corresponderían todas las

⁴⁹ Turcios, Roberto; Autoritarismo y Modernización. Pág.35

plazas legislativas en disputa por dicho departamento, el PRUD se consolidó como la principal fuerza política del país, al hacerse con 10 de los 14 departamentos en disputa. Sin embargo, el PAR presentó acusaciones al CCE acerca de irregularidades en el proceso electoral, por parte de las fuerzas de seguridad del PRUD en las poblaciones del interior del país.⁵⁰

El Mayor Óscar Osorio asume el poder en 1950 e inmediatamente reemplaza las leyes anti-industriales impuestas durante el período de Martínez por grandes incentivos a la inversión en nuevos sectores económicos (comercio, industria y minería). Paralelamente comienza a impulsar un programa de modernización de la infraestructura, vial, económica, institucional y legal, coherente con el nuevo modelo económico.

Con el proceso de industrialización y los propósitos de diversificación agrícola se transformó la estructura social salvadoreña.

Ahora, si bien en lo económico los cambios promovidos por el nuevo Gobierno parecían alentadores, en lo político las persecuciones a estudiantes, sindicatos y grupos opositores nunca cesó. Los seguidos allanamientos a la Universidad de El Salvador eran testigos de dicha represión en torno a la sociedad civil.

Así mismo, en 1950 se promulga la Ley de Sindicatos⁵¹, la cual retomaremos posteriormente, que no fue más que una prohibición sutil a los mismos por parte del gobierno, al permitir únicamente la formación de pequeños grupos por empresa o gremio. Más adelante esta ley se modificó permitiendo la sindicalización por ramas de industria.

⁵⁰ El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la guerra civil. Castellanos, Juan Mario.

⁵¹ El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la guerra civil. Castellanos, Juan Mario.
Pág.218

Sin embargo, pese a ello, hay que destacar la promulgación de leyes que parecían tener un efecto positivo, tales como la ley de Contratación Colectiva, las leyes de Jornada de Trabajo y Descanso Semanal, que representaban mejoras en las condiciones generales del trabajo.

3.2.2 Instituciones y Leyes Creadas en el Periodo del Presidente Oscar Osorio.

En agosto de 1950 la Asamblea Constituyente promulga una nueva reforma a la Constitución, con el propósito de garantizar el marco institucional idóneo para la implementación del proyecto desarrollista promovido por el nuevo gobierno; para ello se crean leyes y se fundan nuevos mecanismos institucionales consonantes con dicho modelo.

Es claro que todo este esfuerzo político tenía la finalidad de conferir un mayor grado de apoyo, por parte del gobierno al sector industrial. En general se pretendían canalizar los excedentes generados por la exportación del café hacia el financiamiento de los grandes proyectos de industrialización y sus derivados. Para ello, el gobierno fortalece los gravámenes sobre los ingresos del café, a fin de proveer un mayor volumen de ingresos fiscales a la Hacienda Pública.

Ahora bien, la conjugación de políticas fiscales coherentes al desarrollo del nuevo modelo con una coyuntura internacional favorable, manifiesta a través del alza progresiva en los precios internacionales del café observada entre los años de 1945 y 1960 (ver cuadro 3.1), posibilitó una mayor recaudación tributaria que proporcionó a la Hacienda Pública los ingresos necesario para el financiamiento de la industrialización.

CUADRO 3.1

Exportación de Café 1945-1960

Años	1945	1948	1951	1954	1957	1960
Cantidad en Miles de Toneladas	57.7	60.3	65.9	62.2	83.2	89.5
Valor Millones de Colones	46.7	90.4	190.1	230	274.6	191.7
% de la Exportación Total	87.60%	86.80%	88.90%	87.60%	79.30%	65.70%

Fuente: Anuario Estadístico de la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador. Correspondiente a los años 1957, 1958, 1959, 1960

En este sentido, el buen momento del valor de las exportaciones del café, aunado a la iniciativa del gobierno de brindar apoyo por medio de la creación de leyes, Instituciones y tratados Internacionales, fueron el marco perfecto para el inicio de la expansión de la industria en El Salvador. A continuación veremos un breve detalle de las principales leyes que posibilitaron dicho proceso.

Ley de Fomento a la Industria de Transformación.

Esta ley fue creada mediante el Decreto legislativo No. 661, del 22 mayo de 1952⁵², y aparece publicada en el diario oficial No.102 del 30 de mayo del mismo año; mediante este decreto se define como Industria de Transformación a aquella que realiza el procesamiento de materias primas y productos semi-elaborados, ya sea para consumo nacional o para la exportación.

Con esta ley, que probablemente haya sido la mas importante para el proceso de industrialización de El Salvador, se pretendía por un lado fomentar la iniciativa privada para incorporarla al proceso de industrialización; y en segundo lugar brindar protección a las empresas industriales ya establecidas, a través de mecanismos tales como incentivos fiscales y subvenciones a la importación de maquinaria y equipo para producción, así como materias primas.

⁵² Apostolo de Jokisch; La Industrialización en El Salvador 1945-1968.

La ley también daba exenciones fiscales y municipales a las industrias de transformación clasificadas como “necesarias” para elaboración de bienes básicos de consumo para la población, y “convenientes” o relevantes a los intereses económicos del país.

En el Cuadro 3.2 podemos ver claramente el impacto que tuvo la Ley de Fomento de Las Industrias de Transformación a partir de su promulgación en 1952.

CUADRO 3.2.
 NÚMERO DE EMPRESAS ESTABLECIDAS E INVERCION
 DE LAS MISMAS, DESDE QUE ENTRO EN VIGENCIA
 LA LEY DE FOMENTO DE LAS INDUSTRIAS
 DE TRANSFORMACION
 1952-1960

AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS		INVERSIONES PROYECTADAS	INVERSIÓN MEDIA
	POR AÑO	ACUMULADAS		
1952	4	4	4.2	1
1953	26	30	14.4	0.5
1954	28	58	21.6	0.7
1955	20	78	5.3	0.2
1956	38	116	17.7	0.4
1957	29	145	6.2	0.2
1958	22	167	6.3	0.3
1959	24	191	29.5	1.2
1960	30	221	81.1	2.7
TOTALES	221		186.8	0.8

FUENTE: Richter, Ernesto. “El Proceso de acumulación en la formación socio-política Salvadoreña”.

La información presentada refleja el éxito de la instauración de la ley de fomento a la industria de transformación, generando un proceso dinámico en el sector industrial. Por su parte el cuadro 3.3 refleja el desempeño sobresaliente alcanzado por el sector industrial, particularmente durante el período presidencial del Mayor Osorio.

CUADRO 3.3
TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DEL VALOR
AGREGADO DE LOS SECTORES ECONOMICOS

SECTOR	1950-1960
P.T.B	4.5
AGROPECUARIO	1.7
INDUSTRIAL	5.1
COMERCIO	4.8
SERVICIOS	5.9

Fuente: Base de datos de la Revista del BCR.

Sin embargo, uno de los aspectos negativos que se generaron a partir de la promulgación de la ley antes citada fue el deterioro de la producción artesanal, al ser ésta completamente olvidada por las políticas gubernamentales. La producción artesanal debía competir sin ningún tipo de incentivo y protección, ante un competidor que tenía todas las ventajas a su favor; un competidor que producía más, que tenía una capacidad instalada mucho más grande, una fuerte inversión de capital y que contaba con un fuerte apoyo y protección gubernamental. Era obvio que la producción artesanal estaba destinada a desaparecer, y por tanto la población que dependía de dicha actividad tendría que ser absorbida por las nuevas empresas industriales o hacerse un hueco en el sector informal.

Ley de Impuesto sobre la Renta y el Impuesto de Vialidad

Estas leyes, promulgadas en 1951 y 1953 respectivamente, pretendían estimular la formación de sociedades anónimas y aumentar la recaudación fiscal, a través del establecimiento de elevados gravámenes sobre las rentas personales y los capitales individuales.⁵³

La imposición de la nueva ley se tradujo en un importante incremento de la recaudación fiscal. Los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta pasaron

⁵³ Castellanos, Juan Mario Castellanos; El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la Guerra Civil, Pág. 216.

de 2.66 millones de colones para el año de 1946 y 5.14 millones en el año 1949, a 10.63 millones de colones para el año de 1954; es decir, los ingresos en este rubro se duplicaron con la aplicación de la nueva ley.

Por su parte, el Impuesto de Vialidad tuvo un importante efecto, ya que los fondos recaudados a través de éste permitieron el financiamiento de diversos proyectos de infraestructura vial, siempre acordes al proceso de industrialización.

Creación del Instituto de vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR)

La oficina de Mejoramiento Social, con la finalidad de atacar el problema habitacional que El Salvador enfrentaba, se dividió, en 1950, en dos instituciones nuevas: el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto de Colonización Rural (ICR).

Ambas instituciones, respondían a la necesidad del nuevo modelo industrializador, coherente a su vez con la teoría económica de Marshall, acerca de la cesión de garantías a los trabajadores industriales que derivarían en un incremento en la productividad marginal de su trabajo.

Desgraciadamente, los resultados de ambos proyectos no fueron los esperados. El IVU, desde su creación hasta 1959 había construido apenas 4,464 viviendas unifamiliares y 33 edificios de 562 apartamentos, la mayoría en San Salvador.⁵⁴ Cantidad que resultaba insuficiente para cubrir la demanda habitacional de la capital.

“Por su parte, el ICR compró en 1951 la hacienda “El Encanto” ubicada en el departamento de la Unión, con el propósito de lotificar y posteriormente repartir

⁵⁴ El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Castellanos, Juan Mario Pág. 213.

sus casi 8 mil 600 manzanas entre los campesinos sin tierra. Pero tardo mas de una década en realizar las adjudicaciones correspondientes y luego ya no volvió a adquirir otras propiedades hasta 1967, aunque en 1954 impulso un experimento cooperativo en el sitio del niño y en 1959 echó a andar el ambicioso plan de metalillo, con resultados similares a los anteriormente citados⁵⁵.

Creación del Instituto regulador de Abastecimiento (IRA)

“Similares fueron los resultados arrojados por la gestión del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), creado con el propósito de brindar asesoraría a la producción y fijar los precios en el mercado de los granos básicos, para así evitar la especulación de los intermediarios.

*Por desgracia, el IRA, si bien en algunos casos cumplió su función estabilizadora, por lo general no pasó de ser un distribuidor estatal de granos para los comerciantes medios que de esa manera monopolizaron una parte significativa de la producción nacional”.*⁵⁶

Creación de la Ley Seguro Social y la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)

“En Octubre de 1949 se promulga la Ley del Seguro Social, con la que se buscaba establecer con la ayuda del patrono, el Estado y el propio trabajador, el alivio de las necesidades de seguridad social para el empleado y las personas que dependían de él.

El Instituto Salvadoreño del Seguro fue fundado en 1953, pero durante muchos años solo logro cubrir una pequeña población, que en su mayoría era de

⁵⁵ El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Castellanos, Juan Mario Pág. 213

⁵⁶ El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Castellanos, Juan Mario Pág. 213

*la zona metropolitana; 7 años después de su fundación el ISSS prestaba servicio al 4.4% de la población económicamente activa*⁵⁷.

Ley de Impuestos sobre las Exportaciones del Café.

El criterio de aprovechar los ingresos extraordinarios procedentes de la venta del café se mantuvo como uno de los instrumentos fundamentales para financiar el gasto público. Ese mismo razonamiento fue el que se planteó el 13 de Septiembre de 1950, cuando se decretó el impuesto sobre la exportación del café, en la que se adoptaba una tabla impositiva de carácter progresivo, de acuerdo al nivel de los precios internacionales.

Esta política se ajustaba con el propósito de administrar adecuadamente las expansiones o las crisis económicas. Así en períodos de auge, se pretendía utilizar una parte de los ingresos extraordinarios que dejaba la exportación del café para financiar la infraestructura requerida por la industrialización, así como para compensar los ingresos que se perdían como resultados de los subsidios concedidos a las nuevas plantas industriales. En 1951 el monto recaudado en Impuesto sobre exportaciones ascendía a 34.27 millones de colones y en 1954 se alcanzaron los 46.24 millones de colones.⁵⁸

Grandes Obras

La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) fue creada en 3 Octubre de 1945, bajo el decreto ejecutivo de creación de CEL, que fue publicado en el diario oficial 139, el 8 de octubre del mismo año. Nace con el Objetivo aumentar la generación de Energía por medio de los recursos Hidráulicos.

⁵⁷ Castellanos, Juan Mario Castellanos; El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la Guerra Civil, Pág. 214.

⁵⁸ Dada Hirezi, Héctor. La economía de El Salvador y la Integración Centroamericana 1945-1960. UCA Editores.1978. San Salvador, El Salvador.

El gobierno en su línea de Industrialización, y ante la creciente necesidad de contar con los recursos energéticos necesarios, comienza el ambicioso proyecto de generación de energía a través de la construcción de una represa hidroeléctrica sobre el Río Lempa, la cual es comenzada a edificarse el 21 de junio de 1951. Esta obra fue financiada con fondos del Estado, préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, emisión de bonos locales, asistencia crediticia del Banco Central de Reserva y recursos propios de CEL.

El 21 de junio 1954 termina la construcción de la llamada “Presas Hidroeléctrica 5 de Noviembre”. En esta presa se instalaron las dos primeras unidades generadoras de energía cuya capacidad era de 30,000 KV, con lo que se estimaba que se tenían cubiertas las demandas de energía para los próximos años, pero la CEL, previendo cualquier eventualidad ya estaba preparando la instalación de una tercera unidad generadora de energía con lo que llegaría a generar 45,000 KV, con lo que se pretendía dejar la dependencia de la generación energética por medio del petróleo. Con la generación de energía la industria dio un gran paso. Sub-sectores económicos como calzado, textiles, alimentos y cemento se vieron notablemente beneficiados.

En el cuadro 3.4. se puede observar como a partir de 1954 la producción de energía crece de manera acelerada; con los generadores colocados en Río Lempa en un inicio y luego, mas tarde, en Lago de Guija, Acajutla y en Ahuachapan.

CUADRO 3.4.

Capacidad instalada y producción de energía eléctrica, 1950 a 1960.

Año	Capacidad instalada* en miles de KW	Producción en miles de Kwh.
1950	27.3	65.7
1951	27.3	73.8
1952	27.6	84
1953	30.1	100.1
1954	60.5	111
1955	61.2	130.4
1956	61.2	155.2
1957	74.6	177.3
1958	73.7	205.7
1959	73.7	227.5
1960	73.9	248.6

(*) Incluye las plantas que producen energía eléctrica para vender y plantas que venden Excedente.

Fuente: SIECA, Quinto conped. Estadist. Centroamer., s.e., s.l., sept. 1967, Cuadros D-2.21 y D-2.22.

“Otro de los problemas importantes que tenía El Salvador para comenzar el proceso de industrialización era el deficiente estado de las vías de comunicación terrestres a lo largo y ancho del país por lo que se emprende una inversión en infraestructura vial llamada carretera el litoral, que aparte de estar en armonía con el proyecto de industrialización también tenía un componente de intereses de la clases agrícola, dado que con la construcción de esta carretera se iba lograr explotar y habilitar nuevas tierras, viéndose beneficiadas las producciones de algodón, alimentos básicos y también de cereales, higüerillo, ajonjolí, etc. Para la construcción de esta carretera costera se recibió el apoyo financiero del BIRF y el EXIMBANK.

Otro de los grandes logros fue la creación de Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla el 28 de Mayo 1952. Esta institución llevó a cabo la construcción del puerto independiente del sistema de transporte ferroviario controlado por las compañías Británicas y Estado Unidenses, Salvador Railway Co. e Internacional Railways of Central América.

Desgraciadamente, al haber afectado los intereses de las compañías extranjeras el proyecto no recibió el apoyo del financiamiento de la banca internacional. Por tanto, para poder llevar a cabo el proyecto el Estado tuvo que emitir bonos garantizados por un valor de 18,750,000 colones pagaderos parcialmente en moneda extranjera con garantía incondicional e ilimitada del Estado, como fiador y único principal pagador. La oligarquía Agraria y Financiera apoyó unánimemente al gobierno en el conflicto con las empresas extranjeras⁵⁹.

Leyes Laborales

Las leyes laborales fueron un tema bastante espinoso durante la gestión del Presidente Osorio. A pesar de ello se lograron avances significativos en materia de derecho laboral. Se creó un código de trabajo para regular las relaciones laborales. Así mismo se crearon leyes de Contratación Individual y Contratación Colectivas.

Un logro importante lo constituyó la aprobación, en agosto de 1951, de la Ley de Sindicatos que permitió, con varias restricciones, la formación de sindicatos en la industria, pero continuó vedando la constitución de federaciones y confederaciones. A pesar de ello, la ley tenía la ventaja de ser válida en todo tipo de trabajos, exceptuando aquellos realizados individualmente en la agricultura y en las labores domésticas.

Entre las principales leyes laborales aprobadas durante el período presidencial del Teniente Coronel Osorio, destacan:

⁵⁹ Castellanos, Juan Mario. El Salvador 1930-1960, antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Pág. 214

- **“Ley de la Jornada Laboral y Descanso** *“sé estipulaba la jornada laboral 44 horas semanales” “Todo trabajador tiene derecho a un día de descanso remunerado por cada semana laboral, en la forma que exija la ley. Los trabajadores que no gocen de descanso en los días indicados anteriormente, tendrán derecho a una remuneración extraordinaria por los servicios que presten en esos días y a un descanso compensatorio.”*

- **Ley de Vacaciones,** *“Los trabajadores tendrán derecho a descanso remunerado en los días de asueto que señales la ley; ésta determinará la clase de labores en que no regirá esta disposición, pero en estos casos, los trabajadores tendrán derecho a remuneración extraordinaria.”*

- **Ley de Sueldos** *“El salario debe pagarse en moneda de curso legal. El salario y las prestaciones sociales constituyen créditos privilegiados en relación con los demás créditos que puedan existir contra el patrono”, “El salario y las prestaciones sociales en la cuantía que determine la ley, son inembargables y no se pueden compensar ni retener, salvo por obligaciones alimenticias. También pueden retenerse por obligaciones de seguridad social, cuotas sindicales o impuestos.”*

- **Ley de Aguinaldos,** *“Los patronos darán a su trabajadores una prima por cada año de trabajo La ley establecerá la forma en que se determinará su cuantía en relación con los salario.”⁶⁰*

Ley de Defensa del Orden Democrático y Constitucional.

Hubo otras leyes que parecían no ser tan democráticas y tenían más bien un fuerte tinte represivo, debido al temor de la amenaza comunista latente en el país, y que poco a poco estaba presente en las organizaciones laborales. Por

⁶⁰ Constitución Política de El Salvador 1950.

ejemplo la Ley de Defensa del Orden Democrático, aprobada 1952; con la que se pretendió controlar directamente el movimiento sindical.

En esta ley además de enumerarse las doctrinas antidemocráticas, comunismo, nazismo, fascismo y anarquismo (Parte I, Art. 1), se definían los delitos- entre ellos el de mantener o estimular “paros o huelgas con violación de las disposiciones legales” (Parte I, Art. 1, inciso 14)--, y se establecían penas de 2 a 9 años de prisión mayor o presidio, según el caso (Art. 2, 3 y 4).

De esta manera, bajo su amparo no solo se justificó a *posteriori* la persecución desatada contra los dirigentes sindicales comunistas y los opositores liberales y demócratas radicales, sino que se maniobró en los años siguientes para aplastar toda oposición frontal de parte de esos sectores, prevenir cualquier conato de lucha reivindicativa de los obreros fuera del marco legal establecido e impedir a todo trance la sindicalización de los trabajadores agrícolas, fueran estos peones asalariados o campesinos minifundistas.⁶¹

Sin embargo la lucha continuó con los años siguientes a través de la organización sindical y estudiantil, estimulada la primera con el desarrollo industrial y más tarde impulsada de la misma manera al calor del Mercado Común Centroamericano (MCC), cuya lucha organizativa junto a otros sectores sociales sería determinante en los acontecimientos de la década de los setenta.

Además de las leyes antes citadas, durante este período también se crearon otras leyes que nombramos a continuación.

- Ley Orgánica del Presupuesto.
- Ley de Administración de Obras de Turismo.
- Ley de Poder Judicial.

⁶¹ Castellanos, Juan Mario. El Salvador 1930-1960, antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Pág. 221

- Ley de Imprenta
- Ley Electoral

Inicio de Tratados Bilaterales de Libre Comercio.

La efectiva implementación del proceso de industrialización se encontraba supeditada a su efectiva vinculación al sector externo, debido a dos condiciones fundamentales:

- 1 La presencia de socios en el extranjero que abasteciesen de materias primas, maquinaria y equipo a la industria nacional.
- 2 La búsqueda de mercados capaces de comprar los productos resultantes del proceso de Industrialización, ya que el mercado nacional no alcanzaba a absorber la producción total de la industria y el agro, debido a las malas condiciones estructurales de distribución de la riqueza.

Ante esta realidad, el gobierno del Teniente Coronel Osorio comienza a establecer tratados comerciales con algunos países centroamericanos, rubricándose en diciembre de 1950 un tratado comercial con Guatemala, al que siguieron posteriormente el tratado con Nicaragua en marzo de 1951, y con Costa Rica en octubre de 1953.

El cuadro 3.5 muestra el efecto que dichos tratados bilaterales lograron en el Comercio Exterior salvadoreño durante la década de 1950, donde las exportaciones, si bien en un principio crecieron a un ritmo mayor a las importaciones, coincidiendo con la firma de los tratados antes mencionados, no derivaron, necesariamente, en un alza en la balanza comercial a lo largo del período de estudio.

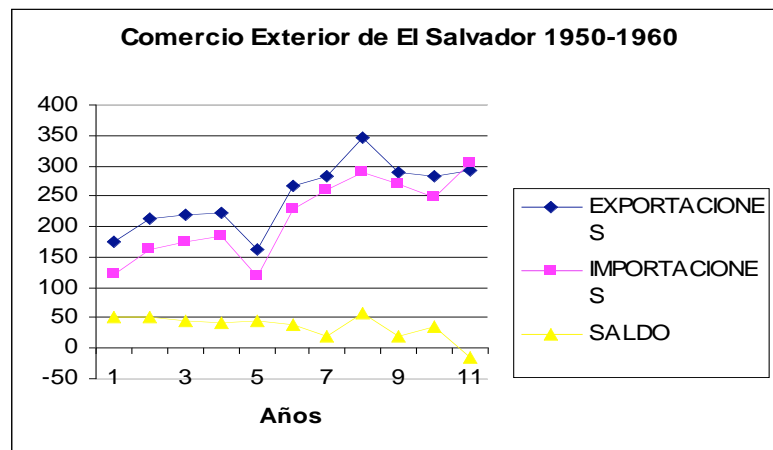
CUADRO 3.5.
Comercio Exterior de El Salvador 1950-1960.

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1950	173.8	121.7	52.1
1951	213.8	162.6	51.2
1952	220.7	176.4	44.3
1953	224.0	183.5	40.5
1954	162.6	116.9	45.7
1955	267.3	229.7	37.6
1956	281.8	261.8	20
1957	346.2	287.6	58.6
1958	290.1	270.1	20
1959	283.4	248.8	34.6
1960	292	306	-14

FUENTE: Boletín estadístico del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior.

Este fenómeno se hace más evidente al observar el gráfico 1, donde el mayor crecimiento de las importaciones en relación a las exportaciones nacionales condujo a una tendencia descendente de la balanza exterior; producto de la elevada dependencia de la industria nacional a la importación de insumos, maquinaria y equipos.

Gráfico 1



Fuente: Cuadro 5

3.2.3 Datos Estadísticos Importantes

A continuación presentamos algunos datos que ofrecen una visión general del panorama económico y social del período 1950-1956, caracterizado por un fuerte desequilibrio económico y una mala distribución del ingreso. Donde la aplicación de las políticas estatales resultaron insuficientes para resolver problemas sociales graves como la salud, la educación y la asistencia social.

En materia fiscal, si bien se llevaron a cabo adelantos gracias al carácter progresivo de algunos impuestos, como el de la Renta, que aunado al aumento del impuesto sobre el Café, el algodón y el azúcar, permitieron elevadas tasas de recaudación tributaria, los resultados no fueron particularmente progresivos. Un elevado porcentaje del gasto público fue destinado al financiamiento del nuevo modelo económico, fortaleciendo al sector industrial, en detrimento de los sectores pobres.

El cuadro 3.6 nos permite observar la evolución de la tenencia de la tierra, a través de la comparación de los datos de 1950 y 1960. De la información presentada se desprende la inequidad en la tenencia de la tierra y como esta no cambia con el pasar de los años durante el periodo del Presidente Osorio; donde la mayor parte de la extensión de la tierra le pertenece a un pequeño grupo de terratenientes.

CUADRO 3.6.
 NUMERO DE EXTENSION DE EXPLOTACIONES AGRARIAS POR CATEGORIAS DE
 TAMAÑO (1950 Y 1960)
 EXTENCION EN HECTAREAS

1950

CATEGORÍA/ TAMAÑO	NÚMERO DE EXPLOTACIONES	%	EXTENSIÓN	%
0-3	125,487.00	72.00%	131,608.00	8.60%
3-10	29,050.00	16.60%	159,154.00	10.40%
10-100	17,641.00	10.20%	475,930.00	31.10%
100 o Mas	2,026.00	1.20%	763,631.00	49.90%
TOTALES:	174,204.00	100.00%	1,530,323.00	100.00%

1960

CATEGORÍA/ TAMAÑO	NÚMERO DE EXPLOTACIONES	%	EXTENSIÓN	%
0-3	175,615.00	78.30%	171,710.00	11.00%
3-10	29,106.00	12.90%	162,344.00	10.40%
10-100	17,510.00	7.90%	505,764.00	32.40%
100 o Mas	2,058.00	0.90%	721,181.00	46.20%
TOTALES:	224,289.00	100.00%	1,560,999.00	100.00%

FUENTE: DGEC, Censo Agropecuario 1950, 1961.

En los cuadros 3.7 y 3.8. podemos reforzar los datos anteriores, al ver como se concentra el ingreso en pocas familias, reflejando un abismal desequilibrio en su distribución. En efecto, el cuadro 3.8 refleja que un 7.9% del total de familias del país posee un ingreso promedio al 51.30% del Producto Nacional Bruto de El Salvador en 1950.

CUADRO 3.7.
 DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL SALVADOR 1950

Categoría	Población	Ingreso Bruto	Ingreso Bruto Por Persona
A	8	52	1183
B	31	28.5	167
C	61	19.5	58
TOTAL	100	100	100

FUENTE: Dada Hirezi, Héctor. "La economía de El Salvador y la Integración Centroamericana 1945-1960).

CUADRO 3.8
DISTRIBUCION APROXIMADA DEL PRODUCTO NACIONAL AL COSTO, POR GRUPO DE INGRESOS FAMILIARES, 1950.

Ingreso familiar (en colones)	Número de familias	% del total de familias	Ingresos promedio por familia	% del PNB
Menos de 600	112,968.00	30.50%	500.00	7.00%
600 -1200	112,444.00	30.40%	900.00	12.50%
1201-2400	91,698.00	24.80%	1,800.00	20.40%
2401-3600	23,752.00	6.40%	3,000.00	8.80%
3601 O Mas	29,086.00	7.90%	14,248.00	51.30%
TOTALES:	369,948.00	100.00%		100.00%

FUENTE: Turcios, Roberto. "Autoritarismo y modernización, El Salvador 1950-1960"

A continuación extraeremos una parte de la tesis de José Domingo Cáceres Seoane, donde se reflejan datos interesantes sobre las condiciones de vida de los salvadoreños para 1950.

"A la Concentración de la tierra se le debe de sumar que solo el 4.10% de los propietarios de la tierra poseían el 67.28% de la misma, mientras que el 95.90% de los propietarios poseen el 32.72% del total de la tierra. Estas cifras fueron tomadas en 1950 cuando la población de El Salvador fuera poco más de dos millones y medio de habitantes con un incremento anual de 100,000 habitantes por año (el cuatro por ciento anual); esto correspondía a unos 125 habitantes por kilómetro cuadrado. Pero si solo se tomaba la superficie aprovechable para la agricultura, estimada en 15,300 kilómetros cuadrados, entonces la población relativa resultaba ser unos 163 habitantes por kilómetro cuadrado, ósea una de las mas altas del mundo

Por otra parte, la situación social es por lo tanto apremiante, una elevada tasa de mortalidad infantil y mortalidad en general.

- *Mortalidad General.....12.8 por Mil Habitantes*
- *Mortalidad infantil.....84.8 por Mil Nacidos vivos*
- *Mortalidad Neonatal.....39.7 por Mil Nacidos vivos*
Mortalidad.....39.5 por Mil Nacidos vivos

Si agregamos al cuadro anterior que las más frecuentes causas de las defunciones son la avitaminosis y otras carencias, de cada 100 defunciones 26.1 era por avitaminosis y 30.9 por otras carencias.

Las cifras mas elevadas de enfermedades causantes de defunciones son las gastro-intestinales, tuberculosis y paludismo.

De la misma manera, las cifras denuncian las terribles condiciones de vida de la población, donde el país ocupa el penúltimo lugar en el mundo en lo que a consumo de calorías se refiere. Aunque no hay estadísticas específicas de la FAO, podemos afirmar en base a un informe del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. Dicho Informe señala que la ración media del trabajador agrícola alcanza escasamente 1,926 calorías⁶²”

A pesar de ser un país agrícola, la poca diversificación y el aumento en los cultivos de exportación (Café, caña de azúcar, algodón) han ocasionado el deterioro de los productos destinados a la alimentación, pues entre otras cosas en estos productos la tasa de ganancia de los productos es menor en relación a los de exportación, dado que los tiene que consumir el pueblo con bajo poder adquisitivo.

⁶² Cáceres Seoane, José Domingo; “Crisis Política en El Salvador” (1950-1070) Pág. 51,52.

3.3 PERIODO PRESIDENCIAL TENIENTE CORONEL JOSÉ MARIA LEMUS (1956 A 1960)

3.3.1 Contexto Socio Político.

Más que la emergente crisis económica, fueron por un lado, la forma como el presidente Osorio designó a su sucesor; y por otro, la diversificación productiva de la oligarquía, unido al fortalecimiento de estratos empresariales pequeños y medios, los que produjeron la dispersión y el fraccionamiento político característico de los periodos de apertura democrática. (Recordemos los periodos críticos de 1930-31 y 1944).

“Entre 1951 y 1953, el presidente Osorio y los dirigentes civiles del PRUD acariciaron la idea de nombrar un candidato civil a la presidencia. Los rumores de esta posibilidad despertaron la inquietud de diferentes sectores castrenses. Pero ante el temor de que se pudiera producir una dispersión de mayores consecuencias en el seno de la Fuerza Armada, el grupo gobernante desechó la idea. El candidato preferido hasta ese momento por el Presidente Osorio y los dirigentes civiles del PRUD había sido el ex presidente de la Asamblea Constituyente y ex Ministro de Cultura, Dr. Reynaldo Galindo Pohl.

Poco después, en consulta secreta con sus mandos militares más allegados, el Presidente Osorio designó como sucesor – al margen de la Asamblea de Jefes y Oficiales y de la cúpula prudista- al hasta entonces Ministro del Interior de su gobierno, el Teniente Coronel José Maria Lemus, que hasta entonces no era miembro de ningún partido político. Sin embargo, esta forma de elegir al militar sucesor a la presidencia produjo mucha inconformidad en el seno del estamento militar.

Además del PAR, permanente expresión de la oposición liberal-democrática, se formaron los Partidos de Acción Nacional (PAN), del ex canciller

Roberto Edmundo Canessa, representante populista de la gran burguesía agraria de Oriente; el Partido Democrático Constitucional (PDC) y el Partido Auténtico Constitucional (PAC), que coincidieron en apoyar al mismo candidato; el Partido Independiente Republicano (PIR), el Partido Institucional Democrático (PID) y el Partido Democrático Nacionalista (PDN). Cada uno de ellos fue respaldado por un grupo de oficiales y –con excepción del PAN- todos postularon a un militar para presidente: el PAC y el PDC al Teniente Coronel Rafael Carranza Amaya, inspector general del Ejército; el PID al Coronel José Alberto Funes, ex embajador en Guatemala y miembro del PRUD, y el PDN al pintoresco mayor Álvaro Díaz, Primer Asistente del Ministerio de Defensa.

Una vez seleccionado por su colega, Lemus ingresó al PRUD en abril de 1955 y renunció a su cargo de ministro tres meses después.

Su candidatura presidencial fue ratificada en la V Convención Nacional de Delegados del PRUD el 10 de noviembre del mismo año. Debido a sus actividades de profesor divulgador de la cultura en el seno del Ejército, el candidato Lemus gozaba de alguna aceptación en círculos civiles e intelectuales liberales. Además, su trabajo desde el Ministerio del Interior le había puesto en estrecho contacto con diferentes grupos de población en los municipios a lo largo y ancho de todo el país.

La campaña que llevó a cabo el PAN inició con una crítica al Estatuto Electoral vigente, que era en gran parte favorable al partido oficialista, se impulsó apertura al diálogo con varios grupos políticos legales, incluso grupos minoritarios para discutir los problemas que afectaban al país.

El Triunfo del PRUD estaba en riesgo cuando la oposición forma una coalición entre los partidos, PDN, PAN y PAR, en el cual el candidato era el Ex canciller Roberto Canessa.

El Comité Electoral para la Defensa de la Libertad del Sufragio, constituido por representantes de los partidos PAN, PAC, PAR, PDN, PID y el círculo Democrático y Constitucional, contando además con el apoyo de Asociación General de Estudiantes Universitarios (AGEUS) y los sindicatos, solicitaron que se derogara la “Ley de Defensa del Orden Democrático y Constitucional” por atentar contra los principios democráticos. La Corte Suprema de Justicia rechazó la propuesta⁶³.

Dentro de una campaña que ya era bastante calurosa, en “enero de 1956 el partido oficialista intentó quitar del camino a varios de los aspirantes a la Presidencia, uno de los favoritos era Roberto Canessa, con el que se aprovechó la ascendencia italiana de su familia para sembrar dudas sobre la verdadera nacionalidad del aspirante; pero los opositores no se quedaron con los brazos cruzados, denunciaron que el candidato oficialista Lemus había nacido en Honduras y que se había aprovechado de forma fraudulenta de la creación de su partida de nacimiento. Todo esto bajo el marco de una campaña de desprestigio de ambos lados, opositores y los oficialistas⁶⁴. Actitud que no ha cambiado hasta el día de hoy.

El descaro llega cuando el “26 de Febrero de 1956, un mes antes de que se realizaran las elecciones, el Consejo Central de Elecciones ilegalizó la participación de dos de los candidatos opositores favoritos para el pueblo por medio de formalismos jurídicos, los candidatos eran: el Coronel Funes y el ex Canciller Roberto Canessa. Al Coronel Funes se le acusó de una posible vinculación en contrabando cuando estaba designado como Embajador en Guatemala y a Roberto Canessa se le acusó de anomalías en su partida de nacimiento. Luego el PRUD hizo uso de los recursos del Estado para generar una

⁶³ Castellanos, Juan Mario Castellanos; El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la Guerra Civil, Pág. 252, 253,254.

⁶⁴ Castellanos, Juan Mario Castellanos; El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la Guerra Civil, Pág. 254

campaña propagandística de gran escala a nivel nacional y a pocos días de las elecciones; los dos únicos partidos opositores que continuaron en contienda fueron el PAR y el PAC quienes posteriormente se retiran de las elecciones para dejar al PRUD⁶⁵.

El Teniente Coronel Lemus recibe la cantidad de 677,748 votos lo cual representaba el 95.2% de los votos validos, los candidatos del PAR y PAC recibieron 11,524 y 22,659 respectivamente, dado que por orden del Consejo Electoral sus nombres aparecieron en las papeletas.

Al inicio la gestión presidencial del Teniente Coronel José Maria Lemus parecía tener ciertas diferencias y distanciamientos con el grupo del Ex presidente Osorio; algunas especulaciones resaltaban un desplazamiento de los miembros del partido cercanos a Osorio del gabinete de gobierno.⁶⁶

La agenda principal que parecía plantearse Lemus en su mandato, era la búsqueda de su legitimación, en primera instancia; la implementación de una política de emergencia ante la caída en los precios del café; la búsqueda del apoyo de los Estados Unidos de Norte América y la firma de nuevos tratados comerciales de cara al establecimiento de la integración centroamericana.

En consecuencia, el gobierno de Lemus comienza a concentrarse en la búsqueda de respaldo político, y es en la búsqueda de ese objetivo que se deroga una de las leyes que causaba un gran malestar en la sociedad, “La Ley de Defensa del Orden Democrático Constitucional”.

⁶⁵ Castellanos, Juan Mario. El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil. Pág. 255,256.

⁶⁶ Castellanos, Juan Mario. El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil.

Así mismo, se reformaron varias leyes para permitir la reelección de los principales funcionarios de las instituciones recién creadas, tal fue el caso del IVU, ICR, ISFP y CEPA.

Sin embargo, luego de tres meses de mandato se le comenzó a criticar al Presidente Lemus la falta de una agenda concreta sobre la orientación gubernamental. Dichas críticas adelantaron algunos objetivos del presidente sobre la solución de varios problemas menores. Estas iniciativas eran la creación de políticas para la protección de campesinos, la clausura de los expendios de aguardiente en Santiago de María, solución a los problemas de transporte, reformas carcelarias, puntos relacionados con el alto costo de las viviendas, concesiones de Becas para estudiar en el exterior, apoyo al capital extranjero para establecer fábricas de cerveza, entre otras. A pesar de ello, sus detractores tacharon estas iniciativas como “más de lo mismo”.

Cuando la crisis de los bajos precios del café se confirma, la agenda establecida en un inicio queda casi sin efecto y se plantean estrategias más drásticas que las iniciativas nombradas anteriormente.

Ante la acuciante necesidad de nuevos ingresos para financiar el proceso de industrialización, producto del descenso de la recaudación fiscal originado por la reducción en el monto de divisas generadas por el café, se acordó el establecimiento de nuevos impuestos sobre el consumo nacional; tales como el impuesto sobre la cerveza y las gaseosas, el impuesto sobre los licores, fósforos y cerillos.

Bajo esta misma línea, se procuró fomentar el ahorro interno a través de la aplicación de exenciones impositivas a los depósitos en cuentas bancarias y a las ganancias percibidas sobre intereses, mientras simultáneamente se aprobaban varias disposiciones que reformaron la ley del impuesto sobre la renta y la aplicación de gravámenes a las herencias,

En este sentido podemos señalar a la crisis de los precios del café como el factor decisivo sobre el que gravitó toda la política gubernamental. *“Las medidas principales se orientaron a conjurar la secuela de la crisis, al mismo tiempo que a procurar la conservación de componentes fundamentales de la estrategia de desarrollo”*⁶⁷.

3.3.2 La Crisis del Café.

“En la segunda mitad de la década de los años 50, la economía capitalista mundial conoció la crisis mas acentuada desde la finalización de la segunda guerra mundial. El Cierre del Canal de Suez y algunos oleoductos del cercano oriente, como resultado de la combinada intervención Anglo-franco-israelí, contra Egipto en el otoño de 1956; provocó un auge temporal en ciertas ramas de la industria monopólica estadounidense, la cual aprovechó el bloqueo de la vía acuática para incrementar sus exportaciones de carbón y petróleo hacia el viejo mundo y elevar sustancialmente los precio del transporte y los seguros marítimos además de otorgar un multimillonario financiamiento a las empresas navieras y constructoras navales, etc.

Con la reapertura del canal a mediados de 1957, esa prosperidad terminó de manera abrupta. Los suministros de combustible se redujeron, la construcción de gigantescos buques cisternas quedó parcialmente paralizada, los precio de los fletes descendieron bruscamente.

Esta situación coincidió con el inicio de una recesión propia de los ciclos globales en la producción global norteamericana, en particular en las ramas de la metalurgia, la construcción de maquinaria y equipo de transportes y la producción de medios de transporte. En general la producción industrial norteamericana

⁶⁷ Turcios, Roberto; Autoritarismo y Modernización Pag129.

descendió entre 1957 y 1958 en un 7%, y el volumen de sus exportaciones se redujo en un 16%. Bélgica e Inglaterra tuvieron un descenso absoluto en su producción industrial, mientras Japón Alemania, Francia, Holanda e Italia redujeron drásticamente su ritmo de crecimiento.

Como resultado de ello el comercio internacional se contrajo y los índices de los precios se deterioraron. De manera que al igual que en otras ocasiones los países subdesarrollados mantuvieron o incluso acrecentaron sus volúmenes de exportación, pero los precios de sus productos descendieron en una proporción mayor que los precios de los productos de los países industrializados. En general, mientras los precios de los bienes industriales acabados bajaron de un promedio de un 1%, los precios de materias primas para la industria se redujeron en un 6% y los precios de los productos de exportación de los países Latino americanos dependientes económicamente de Estados Unidos y Europa (sin contar el petróleo y el gas natural) descendieron en un 12%.

El Salvador se vio fuertemente afectado por la crisis mundial mencionada. El Precio internacional del café descendió de forma vertiginosa. Después de oscilar entre 1955 y 1957 alrededor de los 150 colones por quintal, en 1958 descendió a 120.20 Colones y en 1959 a 98.8 colones por quintal. Una reducción del casi 35% en tan solo dos años. A pesar de mantener el volumen de las exportaciones el valor total de las mismas descendió de modo correspondiente en un 35.10%, de 274.60 millones a 178.2 millones de colones en el mismo bienio”⁶⁸.

El gobierno de Lemus hizo esfuerzos por crear fuentes de trabajo y reactivar la economía, estimulando las inversiones en la industria de la construcción, tanto gubernamental como privada. Esta última tuvo un notable incremento en 1956 y 1957, elevándose el valor de las construcciones de 12.2

⁶⁸ Castellanos, Juan Mario Castellanos; El Salvador 1930-1960 Antecedentes Históricos de la Guerra Civil, Pág. 172.

millones de colones en 1955 a 30.5 millones en 1957; pero en 1958 descendió a 18.8 millones de colones y a pesar de la recuperación de los años siguientes el nivel de salarios sufrió una profunda depresión de cerca del 40%. La ciudad capital y en mucha menor medida las cabeceras departamentales se comenzaron a rodear de cinturones de pobreza; casas de cartón, barrancas insalubres donde se encontraban millares de pobladores viviendo en la mayor indigencia y abandono eran un mudo testimonio del primer decenio de “desarrollo industrial” del país.

*“El impacto de la crisis de 1957-1958 puso al descubierto las debilidades del modelo la industrialización nacional que hasta entonces se había impulsado, restringiendo a la producción dirigida de modo predominante al estrecho mercado salvadoreño. Desde el anterior periodo presidencial del Teniente Coronel Osorio, la gran burguesía cafetalera había comenzado a explorar cautelosamente nuevos tipos “join venture” en los campos financieros e industrial en los que si estaba dispuesto a arriesgarse.”*⁶⁹

Al inicio del Mandato del Presidente Lemus se había logrado apaciguar el malestar en los grupos opositores, creado por la bastante extraña y sospechosa forma en que había ganado las elecciones; para las elecciones de diputados celebradas en marzo de 1958 el PRUD volvió a ganar ante la falta de oponentes.

Ya para 1959 se comenzó un proceso de integración de miembros en torno a agrupaciones que se manifestaban en total desacuerdo con la política impulsada por el Teniente Coronel Lemus. Luego en 1960, las elecciones celebradas en abril, se convirtieron en el punto de partida de una crisis política entre el Gobierno y el PRUD contra la sociedad Civil. El 10 de junio la situación era más crítica y el Gobierno toma medidas de extrema fuerza para reprimir cualquier intento de

⁶⁹ Castellanos, Juan Mario. El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de la Guerra Civil.

crítica; el presidente Lemus sostenía que era objetivo de una confabulación internacional para instaurar el Comunismo en el país.

A lo largo de este año la actividad política por parte de grupos opositores al gobierno fue bastante notoria, y la represión era directamente proporcional a las actividades de oposición; de modo que a medida aumentaban las protestas las represiones se volvieron mas duras, con capturas de miembros de organizaciones sindicales, estudiantiles y de partidos políticos opositores al gobierno. Se crearon leyes para impedir las reuniones de grupos, ya que se les acusaba y penaba por confabular contra el gobierno.

Ya los últimos días del teniente Coronel José Maria Lemus como presidente eran bastante complejos y era objeto de crítica desde varios sectores de la sociedad; las soluciones a los conflictos cada vez eran más lejanas. Por un momento se intentó aprobar una ley de salario mínimo para el campo, pero esta medida no resultó ser muy bien acogida por las gremiales del sector y menos por el grupo cafetalero del país. La gobernabilidad pasó a ser insostenible.

El Presidente se encontraba atrapado en una serie de conflictos sociales, políticos y económicos que no parecían tener salida y la idea de un golpe de estado dentro de sus opositores se tornaba cada vez mas justificada por la coyuntura que vivía el país. Incluso se comentaba, de manera no oficial, que Estados Unidos avalaría un probable golpe contra el presidente Lemus, debido al exceso de represión y uso desmedido de la fuerza por la policía militar.

El 29 de Septiembre ya se encontraban constituidos varios grupos civiles y militares que se proponían la organización de un golpe. Ese día se logró la concertación entre el grupo de civiles y un grupo de militares con la intervención del Doctor Miguel Tomas Molina. Los civiles presentaron un plan dirigido contra Lemus que fue plenamente aceptado por los militares. El cual se llamo "Plan Casa Molina"*

El golpe se acordó para ser ejecutado el 27 de Octubre de 1960 a las 11 de la noche; el ex presidente Osorio había sido pieza clave en la formación de este golpe, comprometiéndose a dejar el país al día siguiente que éste fuese consumado.

A pesar de que ya había un compromiso de la fecha y hora en que se realizaría el Golpe, el ex presidente Osorio se adelantó y consumó la acción militar el día 26 de Octubre de 1960, a media noche, 24 horas antes de lo acordado por el grupo conspirador. A esta acción militar se le llamó el “MADRUGÓN DE LOS COMPADRES”. El golpe públicamente se justificó alegando sobre las arbitrariedades e ilegalidad de la gestión de Lemus. Terminando de esta forma 12 años de Gobierno del PRUD

3.3.3 Instituciones y Leyes Creadas en el periodo presidencial de José María Lemus.

Si bien el período presidencial de Lemus no fue tan prolífero como el de su antecesor en la creación de nuevas leyes e instituciones, se lograron importantes avances en torno al establecimiento de la integración centroamericana; así como la aplicación de leyes que posibilitaron incrementar los ingresos fiscales del período.

El gobierno de Lemus, ante la súbita reducción de las divisas a raíz de la caída en los precios internacionales del café, decretó nuevos impuestos sobre algunos bienes de consumo, tales como la cerveza, los licores y los fósforos, mientras subía los aranceles sobre algunos bienes importados a fin de proteger a las empresas nacionales

Y como medida para promover ahorro, ya que la crisis del café también había comenzado a reducir el ahorro privado, se eliminaron los impuestos a los depósitos y a las ganancias recibidas por intereses.

También hubo algunos pequeños cambios en algunas instituciones ya creadas en el periodo del presidente Osorio, como son el IVU, CEPA, ICR y el Instituto Salvadoreño de Fomento a la Producción.

Sin embargo, uno de los aspectos sobresalientes durante el período presidencial de Lemus fue el relacionado a la integración centroamericana; se firmaron varios tratados y convenios siempre en sintonía del proceso de industrialización emprendido por El Salvador y por otros países del área. Entre los principales tratados suscritos, podemos mencionar:

El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, firmado en junio de 1958 en Tegucigalpa, Honduras, por los 5 países Centroamericanos; mediante el cual se planifica la ubicación de las distintas Industrias dentro del área centroamericana, a fin de garantizar un desarrollo equilibrado en toda la región.

En septiembre de 1959, en San José Costa Rica, se firma el Convenio Centro Americano sobre equiparación de gravámenes a la Importación. En el cual se comprometen a establecer un arancel común en un plazo máximo de 5 años, a partir de un primer acuerdo de aproximadamente un 17%.

El 9 de enero de 1960, se firma la "Declaración del Póy", firmada por los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, en la cual se comprometen a establecer, en un máximo de 30 días, un tratado que establezca mecanismos efectivos para una mayor integración económica.

El 6 de febrero se firma el Tratado de Asociación Económica por los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, a través del cual se pretendía

fomentar el libre comercio –con una lista de excepciones – , así como la libre circulación de personas y capitales entre las naciones firmantes. Estableciéndose un período de cinco años plazo para su perfeccionamiento.

3.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- El período estudiado marcó el inicio del proceso de industrialización en el país, que surge como una alternativa a la tradicional dependencia de la economía nacional hacia las divisas generadas por la exportación del café.
- En este contexto el Estado se afirma como principal instigador del proceso de industrialización a través del establecimiento de toda la infraestructura necesaria para el desarrollo de dicho proceso, mediante la aprobación de leyes, la creación de nuevas instituciones y la realización de la inversión pública pertinente.

Se crearon nuevas leyes tributarias que le reportarían al estado los ingresos necesarios para financiar los proyectos de modernización; se promulgaron leyes laborales que, si bien brindaban protección al trabajador, estaban encaminadas a generar incentivos para la mano de obra del incipiente sector industrial; se llevaron a cabo grandes obras de infraestructura a nivel nacional, necesarias para la adecuada implementación del proceso, tales como la edificación de puertos y la construcción de nuevas carreteras; se invirtió en resolver la demanda energética del nuevo sector a través de la construcción de represas hidroeléctricas, para luego reducir los costos relacionados en dicho rubro; además se establecieron nuevas leyes que fomentaban, de manera directa, la implementación del proceso de industrialización.

- Sin embargo, las principales instituciones y leyes creadas en este período nunca obedecieron plenamente a una iniciativa social; sino más bien respondían al beneficio del modelo, y concretamente a los intereses particulares de una minoría favorecida por la instauración de dicho proceso desarrollista.

- Las instituciones recién creadas poco hicieron por resolver los problemas graves de la sociedad, la distribución desigual de la tierra no varió; en este periodo los propietarios siguieron siendo los mismos y acumularon más propiedades para sí. Por su parte, la distribución del ingreso siempre mantuvo ese espíritu desigual donde la mayor cantidad de ingresos era para un grupo pequeño de familias y los salarios más bajos para la gran mayoría de la sociedad.

- En materia de salud, a pesar de haberse creado la ley del Seguro Social y también el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, los empleados inscritos apenas representaban una pequeña cantidad de la población económicamente activa el 4.4% (1960); la gran mayoría de los empleados agrícolas no tenían acceso a la salud y muchos murieron de enfermedades que hoy son tratadas fácilmente. Por otra parte, en el plano educativo se observaba para 1950 una tasa de analfabetismo cercana al 67%, donde la mayoría de estas personas radicaban en el sector rural. En este sentido se puede constatar que las instituciones y leyes promulgadas en este periodo fueron en su mayoría creadas exclusivamente para poner las condiciones del nuevo modelo de acumulación capitalista que a nivel mundial ya se venía gestando.

- Finalmente, con el gran apoyo que recibió la industria se generó un problema, puesto que la producción artesanal no lograba competir con un sector que le superaba en capital, instalaciones, número de trabajadores y en el apoyo recibido por todo un andamiaje Institucional y un marco legal que el estado le daba como manto protector a la industria. Ante esta nueva realidad la producción artesanal quedó condenada a desaparecer y los trabajadores artesanales se vieron obligados a ser absorbidos por el sector industrial o quedar desempleados.

CAPÍTULO 4: EL ESTADO SALVADOREÑO BAJO LOS GOBIERNOS MILITARES (PARTE II)

4.1 EL GOBIERNO DEL TENIENTE CORONEL JULIO ADALBERTO RIVERA (1962-1967)

4.1.1 Contexto Socio Político⁷⁰.

La década de 1960 inicia con un panorama político social convulso. El 26 de octubre de 1960 un grupo de militares jóvenes dirigidos por el Coronel Osorio derroca al gobierno del Coronel José María Lemus, estableciéndose en su lugar una Junta de Gobierno provisional, compuesta por tres civiles vinculados a la Universidad de El Salvador, Fabio Castillo, René Fortín y Ricardo Falla; y por tres militares jóvenes, el Mayor Rubén Alonso Rosales, el Coronel César Yánez y el Teniente Coronel Miguel Ángel Castillo.

La nueva junta de Gobierno, luego de asumir plenos poderes al disolver la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, declaró que su labor consistiría en *“promover un proceso democrático y constitucional que culminaría en el cumplimiento de las reformas prometidas en 1948 y el desarrollo de un proceso electoral rápido y limpio, en el que participarían todas las fuerzas políticas”*.

Sin embargo, los planes reformadores de la Junta, a pesar de contar con un importante apoyo popular, carecían del respaldo de los mandos principales del ejército, de la empresa privada y del Gobierno Estadounidense. La oligarquía nacional y la embajada de Estados Unidos, con la revolución cubana cada vez más radicalizada, consideraban que las libertades prometidas por la Junta dieran paso a un movimiento popular, que amparado en el fortalecimiento con el que

⁷⁰ El presente apartado se extrae de: Cardenal, Rodolfo. “Manual de Historia Centroamericana”, Cáp.6; y de Ministerio de Educación de El Salvador, “Historia de El Salvador tomo II”, Cáp.27.

contaban las asociaciones sindicales independientes luego de la derogación, durante la presidencia del Coronel José María Lemus, de la “Ley de defensa de la Democracia”, culminara con la instauración de una política independiente y contraria a sus intereses.

En este sentido, la sospecha de la Embajada Estadounidense por la admiración de los miembros civiles de la Junta a la figura de Fidel Castro y a la Revolución Cubana, aunada a la supuesta predominancia del Coronel Osorio dentro del ala militar de la misma, sirvieron de pretexto a un grupo de militares pertenecientes a generaciones no controladas por Osorio ni por Lemus, a dar un golpe de estado el 25 de enero de 1961. Apenas habían transcurrido tres meses desde la toma del poder de la Junta de Gobierno.

Aunque este golpe pronto logró el apoyo del gremio militar, tuvo que enfrentar de inmediato una vigorosa protesta civil, la cual fue reprimida por la Guardia Nacional y la policía, con el saldo de varios muertos, apresados y exiliados. Esa misma tarde se celebró una asamblea general de oficiales, que, al igual que en 1948, se autodenominó la “Juventud militar”, escogiendo a los coroneles Aníbal Portillo y Julio Adalberto Rivera para formar un “Directorio Cívico Militar”; ellos, a su vez, seleccionaron como componentes civiles de dicho directorio a los doctores Feliciano Avelar y Antonio Rodríguez Porth. El directorio fue reconocido con rapidez sorprendente por el gobierno de Estados Unidos, que anunció el envío de ayuda económica inmediata.

En abril de ese mismo año los dos componentes civiles del directorio renunciaron, alegando que los militares no compartían el poder. Los demás continuaron en sus cargos hasta septiembre, cuando el teniente coronel Julio Adalberto Rivera renunció al Directorio para lanzar su candidatura presidencial, siendo sustituido en ella por el mayor Mariano Castro Morán.

Las medidas económicas trazadas por el Directorio se alinearon a los objetivos de la política exterior estadounidense, en concreto a las políticas de corte reformistas de la “Alianza para el progreso”, cuyo objetivo principal era neutralizar la creciente influencia y ejemplo de la revolución cubana en América Latina, a través de la aplicación de reformas populistas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Bajo estos lineamientos el directorio emprende un programa reformista mediante la promulgación de decretos-leyes, es decir, sin aprobación legislativa, que permitieron la nacionalización del Banco Central de Reserva, que había surgido como entidad de tipo privado durante el gobierno de Martínez; la reorganización y reestructuración del Banco Hipotecario y de la Compañía Salvadoreña del Café. Así mismo, se aprobaron reformas a la legislación laboral y a la ley del salario. Sin embargo, fue la aprobación del “Estatuto protector de los trabajadores del campo”, de la “ley de bienestar campesino” y del decreto sobre “la dieta mínima del trabajador rural”, las que provocaron una airada reacción de la oligarquía. A pesar de ello, el directorio se mantuvo gracias al apoyo del gobierno estadounidense, que prefería disgustar un poco a la oligarquía nacional, que permitir que el creciente descontento de los trabajadores, en el marco de un cada vez mejor estructurado movimiento popular, derivara en una “nueva Cuba” en Centroamérica.

En diciembre de 1961 se eligieron diputados para una asamblea constituyente, ganando la mayoría de escaños el Partido de Conciliación Nacional (PCN), fundado en septiembre de ese mismo año como continuación del Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD). La asamblea constituyente decreta una nueva constitución que introducía pocas reformas a la de 1950, eligiendo a su presidente, Rodolfo Cordón, como presidente provisional de la República y se constituye a si misma como Asamblea Legislativa. De tal forma, El país volvía a tener un presidente civil desde 1931, aunque sólo fuese por poco más de cinco meses.

Para las elecciones de abril de 1962, se presentó únicamente el candidato del PCN, el coronel Julio Adalberto Rivera, puesto que la oposición, formada por el ya tradicional PAR y los nuevos partidos Social Demócrata, del Coronel Osorio, y Demócrata Cristiano, fundado en noviembre de 1960, se abstuvo masivamente, por lo que consideraban la imposición de un nuevo oficialismo. Ante este panorama, el coronel Rivera lógicamente resulta elegido como presidente de la República.

El gobierno del coronel Rivera, bajo la égida de la Alianza para el progreso continuó con las reformas emprendidas por el Directorio Cívico Militar. En 1963, promulgó el código de trabajo y una ley electoral que aseguraba a la oposición una representación proporcional en la asamblea legislativa. Según este nuevo sistema, los diputados se distribuían entre los partidos en forma proporcional a los votos logrados por cada uno, permitiendo con ello una mayor participación de los diferentes partidos en la conformación del poder legislativo; algo que resultaba inviable a través del anterior sistema, que adjudicaba al partido vencedor por departamento la totalidad de los diputados asignados para dicho departamento, reduciendo, consecuentemente, las oportunidades de los partidos nuevos o pequeños de formar parte en la asamblea legislativa.

Los resultados de esta medida en particular se vieron de inmediato en las elecciones para diputados y alcaldes de 1964. Por primera vez hubo presencia significativa de los partidos de oposición en la asamblea, siendo el partido Demócrata Cristiano el más favorecido. Así mismo, la oposición no sólo ganaba diputados, sino también importantes alcaldías, como la de San Salvador a través de José Napoleón Duarte en 1964.

Entre las reformas promulgadas durante el gobierno del coronel Rivera, fue la del incremento en el salario mínimo de los trabajadores agrícolas, haciéndolo llegar a los 90 centavos de dólar en 1965, la que levanto las más airadas

reacciones de parte de la oligarquía terrateniente: En primer lugar respondieron impidiendo a los campesinos que sembraran en las pequeñas parcelas que siempre habían utilizado para sembrar cultivos de subsistencia; así mismo dejaron de servir el almuerzo tradicional de una tortilla y un puñado de frijoles. Todo ello acompañado de constantes protestas ante el embajador estadounidense, exhortándolo a obligar, de manera inmediata al gobierno, a dar marcha atrás con su proyecto de reforma. Sin embargo, así como sucedió con el Directorio Cívico Militar, las políticas implementadas por el gobierno fueron respaldadas por el gobierno Estadounidense.

Ahora bien, las reformas llevadas a cabo en este período amparadas por los programas de la Alianza para el progreso, si bien estaban encaminadas a mejorar los síntomas evidentes de la desigualdad económico-social en el país, a través de la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas, dejaban intacta la estructura de poder de la oligarquía. Dicho en otros términos las reformas no atacaban las causas de la flagrante inequidad económica y social en el país, producto de la escandalosa concentración de la riqueza y de las tierras en manos de una pequeña fracción de la población. De hecho, las nuevas empresas comerciales e industriales establecidas con dinero de estadounidense beneficiaron directamente a la oligarquía, la cual multiplicó su riqueza.

Este incremento de la riqueza de la oligarquía nacional se vio igualmente potenciado por la entrada en vigor del Mercado Común Centroamericano en 1960. Sin embargo, desarrollemos un poco más este punto, dada su importancia posterior en la economía nacional, como se observará más adelante en éste capítulo.

4.1.2 El Mercado Común Centroamericano

El proceso de la integración centroamericana que culmina en 1960 con la firma en Managua del Tratado General de Integración Económica

Centroamericana entre los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, tuvo su origen en la década de 1950, ante la creciente necesidad del modelo económico prevaleciente en el istmo (industrialización por sustitución de importaciones) de generar un solo bloque regional de consumidores que sustentara su funcionamiento.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el constante deterioro en los términos de intercambio aunado a la vulnerabilidad inherente de las economías agro exportadoras, de carácter monocultivista, a los flujos y reflujos en los precios internacionales del principal cultivo de exportación, obligaba a los países del istmo a buscar, por un lado, reducir la dependencia de sus economías a las manufacturas importadas, y por otro lado a encontrar nuevos productos de exportación.

Ante esta disyuntiva, los gobiernos del istmo, retomando las recomendaciones de la CEPAL, deciden implementar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo dicha estrategia de desarrollo se enfrentaba ante un problema básico: el reducido tamaño de los mercados nacionales. Es decir, el porcentaje de la población, en cada país, capaz de comprar productos elaborados en fábricas era demasiado pequeño como para permitir la industrialización. Por ello los gobiernos de la zona proponen como solución la unión de sus economías en un solo mercado regional; y como este mercado regional sería mucho más grande que el de cada país, se facilitaría así la instalación de empresas industriales, y se dejaría de depender, consecuentemente, de los impredecibles réditos obtenidos a partir de la exportación de productos agrícolas.

Para llevar a cabo esta estrategia de integración los países acordaron tomar acciones en tres áreas: en primer lugar, se introdujeron medidas destinadas a facilitar la libre circulación de la mayoría de los productos industriales fabricados en la región, a través del establecimiento de tratados bilaterales entre los países,

que de paso obligaba a las partes firmantes a equiparar, paulatinamente, sus sistemas impositivos aduanales.

En segundo lugar, se establecieron medidas encaminadas a proteger e incentivar a las principales industrias. Para ello se establecieron elevados aranceles regionales a los productos importados provenientes de fuera de Centroamérica, así como importantes incentivos fiscales que exoneraron a las industrias del pago de renta y del pago de los impuestos relacionados a la importación de bienes de capital y materias primas; asegurándose con ello la reducción del período de recuperación de sus inversiones, producto de la disminución en los costos de adquisición de maquinaria y equipo.

Finalmente, en tercer lugar, mediante la creación de un sistema institucional centroamericano, conformado por organismos regionales especializados, tales como la SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) y el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica); numerosas comisiones y comités con competencia sectorial, destinados a dirigir y solventar los problemas técnicos y de financiamiento inherentes al proceso de integración.

Para la primera mitad de la década de los sesentas las bondades del establecimiento del mercado común eran evidentes para El Salvador: La entrada en vigencia del tratado de integración aunada al alza en los precios de los productos tradicionales de exportación –que posibilitaron a su vez el incremento de las importaciones de maquinarias y materias primas para el sector industrial–, coincidieron con las tasas de crecimiento más elevadas de toda la historia nacional (6.7%). Así mismo, para mediados de la década de los sesenta, El Salvador dominaba más del 30% del total del comercio dentro de Centroamérica.

Sin embargo al final del período presidencial del coronel Rivera (1967) se comienzan a evidenciar signos de agotamiento en la dinámica de crecimiento del modelo, observado durante la primera mitad de la década; Debido en buena

medida a que dicho crecimiento de la economía, favoreció casi exclusivamente a la oligarquía nacional, en parte gracias a que las nuevas industrias les pertenecían; además de su vinculación al incremento de la inversión Estadounidense durante la década de los sesenta, en el marco de los programas de la Alianza para el progreso (durante la década de los sesenta Estados Unidos invirtió en El Salvador la mitad de todo lo que había invertido desde 1900 hasta entonces y 44 multinacionales abrieron oficinas en el país).

En este sentido, la concentración de los beneficios de la integración en tan pocas manos significó que sólo una pequeña fracción de la población podía hacer frente a los precios de los bienes producidos en el marco del mercado común. La mayoría campesina –como se analizará posteriormente– estaba excluida de la economía de mercado, producto de la diversificación de cultivos propuesta por los reformistas en las últimas dos décadas, y subsistía a través del cultivo de pequeñas parcelas alquiladas o comprando el mínimo necesario para vivir mediante su exigua renta.

La necesidad de desarrollar un proceso de reforma agraria, que proporcionase al campesinado el poder de compra necesario para adquirir bienes manufacturados, comienza a sonar por primera vez, desde la década de los treinta en el ámbito económico nacional. De hecho esta era la solución propuesta por la Alianza para el progreso. Sin embargo la férrea oposición de la oligarquía obligó a que la necesitada reforma agraria se redujera a un conjunto de medidas destinadas a contener el descontento del campo.

En este contexto y pese a que estaba legalmente prohibido, los campesinos comienzan a organizarse, y en 1965 crean la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS), cuyos objetivos eran la distribución de la tierra, la elevación del salario y las mejoras de las condiciones de vida en el campo.

Simultáneamente, y en la medida que el empleo industrial crecía gracias al impulso del Mercado Común Centroamericano, comienzan a aparecer importantes federaciones y confederaciones de trabajadores, destacándose la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Federación Unitaria Sindical Salvadoreña (FUSS), así como organizaciones de corte más radical como el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR).

De manera simultánea, comienzan a aparecer los grupos paramilitares de carácter semioficial, siendo el más importante la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), creada por el presidente Rivera en 1966 con campesinos ex miembros del ejército y asalariados agrícolas, quienes se encargaban de la represión en su propio medio. Los objetivos de esta organización eran defender al país del comunismo y de la subversión internacional y apoyar al Partido de Conciliación Nacional.

Sin embargo, es a partir de 1965 que se completa toda la estructura contrainsurgente, cuando todas las fuerzas militares, paramilitares y otros servicios anexos, quedaron atados a un único sistema de información: ANSESAL (Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña).

4.2 GOBIERNO DEL CORONEL FIDEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (1967-1972).

4.2.1 Contexto socio político⁷¹

En 1967, con el fin del mandato presidencial del coronel Rivera, se convocan a nuevas elecciones. Por parte del partido oficialista, se designa entre varios precandidatos militares al coronel Fidel Sánchez Hernández.

Sánchez Hernández se impone finalmente a las candidaturas de Abraham Rodríguez del PDC, y de Fabio Castillo del PAR, en un proceso electoral

⁷¹ El presente apartado se extrae de: Cardenal, Rodolfo. "Manual de Historia Centroamericana", cap.6; y de Ministerio de Educación de El Salvador, "Historia de El Salvador tomo II", cap.27 y 28.

caracterizado, como ya era costumbre, por la falta de transparencia. Sin embargo, y pese a perder, la oposición montó una campaña de denuncia de enorme impacto nacional, que dio frutos el año siguiente en las elecciones de diputados y alcaldes, donde la oposición no sólo ganaba la mayoría de la asamblea, sino también importantes alcaldías.

En el plano social, el malestar general de la población y las protestas de los sindicatos iban en aumento. En 1967, la huelga iniciada por la fábrica Acero S.A, para exigir aumentos salariales se transformó rápidamente, luego del apoyo de las redes sindicales asociadas y de las organizaciones populares, en una huelga general.

Ante la problemática social en ciernes y el continuo cuestionamiento a la legitimidad de su gobierno, el presidente Sánchez Hernández intenta enfrentar la situación reactivando algunas iniciativas, como la reforma educativa bajo la conducción de Walter Béneke. Sin embargo, para 1968 la reforma educativa había generado una fuerte oposición encabezada por la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES), que alcanza su cenit con la organización de una huelga magisterial de 56 días, que llegó a paralizar el sistema educativo del país. Según el presidente Sánchez, las protestas estaban inspiradas por el comunismo y, por lo tanto, designa a un coronel como ministro de trabajo.

Por otro lado, el ejército comenzó a presionar al gobierno para la aprobación de un mayor presupuesto y nuevos equipos, producto del nuevo entrenamiento contrainsurgente proporcionado por el gobierno estadounidense a unidades especiales del ejército nacional a mediados de la década de 1960.

En este sentido, el aumento de las protestas sociales, aunado a los problemas derivados del mercado común y la intranquilidad del ejército, proporcionaron al presidente Sánchez las excusas necesarias para invadir Honduras, el 14 de julio de 1969.

4.2.2 Guerra El Salvador – Honduras

Las causas reales que originaron la guerra con Honduras pueden rastrearse en la situación, política, social, económica y agraria de ambos países, quienes aprovechando una coyuntura internacional idónea, trataron desviar la opinión pública de sus propios problemas internos.

En El Salvador, la existencia de una estructura agraria particular, caracterizada por la concentración de las principales tierras productivas en manos de una minoría, aunada al crecimiento vertiginoso de la población durante la primera mitad del siglo, derivó en una desmejora progresiva en las condiciones de vida de la población rural; quienes al ver imposibilitado su acceso a tierras cultivables de calidad, en el marco de una estructura agraria deficiente, optaban por emigrar a las principales ciudades, donde supuestamente las nuevas industrias necesitaban trabajadores.

Desgraciadamente, en las ciudades, si bien es cierto se habían creado nuevas industrias, las plazas de trabajo que ofrecían eran insuficientes para absorber la creciente oferta de mano de obra proveniente del sector rural. Empiezan a aparecer grandes hacinamientos de personas en las zonas urbanas, particularmente en la capital, que había crecido de 280 mil habitantes en 1961 a unos 350 mil para finales de la década.

Ante este sombrío panorama, las migraciones salvadoreñas hacia Honduras se sucedieron con mayor frecuencia, a tal escala que para el año del conflicto (1969), 300 mil salvadoreños, uno de cada ocho, había emigrado al vecino país en busca de trabajo y dinero. La mayoría de los emigrantes, principalmente dedicados a la pequeña agricultura, ocuparon tierras estatales sin preocuparse por obtener títulos legales sobre ellas, ya que tradicionalmente esto no había sido necesario.

Honduras por su parte, se enfrentaba a una situación política social convulsa. El gobierno del coronel Oswaldo López Arellano se veía fuertemente presionado por poderosas organizaciones de grandes propietarios, así como por movimientos obreros y campesinos, que pedían la inmediata aplicación de la ley de reforma agraria, aprobada desde 1962; La cual es puesta en marcha finalmente en 1968, luego de una serie de huelgas que dejaron al país al borde del caos.

Bajo este marco institucional el gobierno hondureño comienza la expulsión de los salvadoreños de las tierras que cultivaban en condiciones ilegales. En abril de 1969, se inicia un éxodo en masa hacia territorio salvadoreño, durante el cual, desgraciadamente, muchas personas fueron vejadas tanto por autoridades como por civiles hondureños organizados en bandas armadas que actuaban impunemente.

Finalmente, en el mes de junio, luego de una serie de tres partidos de fútbol válidos para la clasificación final a la copa mundial de 1970, derivaron en un frenesí de violencia del lado de Honduras y, en una opinión pública cada vez más beligerante en lado salvadoreño, que pedía vengar los vejámenes “a cualquier costa”.

El 26 de ese mismo mes El Salvador rompe relaciones formales con el gobierno Hondureño, al que acusa de “genocida”, formándose a su vez un Frente de Unidad Nacional (FUN) con todos los partidos políticos y varias asociaciones gremiales para apoyar la resolución gubernamental. Por su parte la Asociación General de Estudiantes Universitarios Salvadoreños (AGEUS) lanzó un “llamado a filas”.

El 14 de julio de 1969 la aviación salvadoreña realiza un bombardeo sobre blancos militares en suelo hondureño, mientras unos 8,000 efectivos distribuidos en 4 frentes penetraban en territorio de ese país. Por su parte, el ejército

hondureño realizó algunas incursiones aéreas sobre El Salvador, causando serias pérdidas en la refinería de Acajutla y en la ciudad de la Unión.

Para el 18 de julio, a menos de una semana de iniciado el conflicto, se acordó un cese al fuego por intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA), comenzando a retirarse las tropas salvadoreñas el día 29.

La efímera guerra entre ambos países resultó en 80,000 desplazados hacia El Salvador, unos 4,000 muertos entre bajas civiles y militares de ambos bandos, la disolución del mercado común centroamericano y el despilfarro del gobierno salvadoreño de alrededor de 20 millones de dólares, equivalentes a la quinta parte de su presupuesto anual ordinario, a lo que en los años siguientes se añadieron los gastos en reconstrucción.

En el corto plazo, el impacto político de la guerra favoreció al gobierno y al ejército, los cuales fueron recibidos como héroes a su retorno de tierras hondureñas, en un ambiente de gran expectativa popular, atizado por las arengas populistas gubernamentales, que prometían encontrar o crear las fuentes de trabajo “que se les negaba en otros lados a los hermanos refugiados”. Sin embargo, el fervor nacionalista terminó pronto, al constatar la población la incapacidad gubernamental de cumplir sus promesas de absorber a los expulsados de Honduras, agudizándose en su lugar las ya deterioradas condiciones económicas y sociales.

Ahora bien, el presidente Sánchez quiso capitalizar su popularidad realizando varias reformas moderadas, por lo que en agosto de 1969 anunció un plan de reformas, dentro del que destacaba “un programa democrático de reforma agraria”, impulsado por el entonces ministro de agricultura, Enrique Álvarez Córdoba; justificada bajo el argumento de que la reforma era necesaria desde hacía mucho tiempo y urgente a partir del regreso de los salvadoreños expulsados de Honduras.

Sin embargo, las dificultades generadas en el seno de la asamblea legislativa en el trámite de aprobación de dichas reformas, provocó la ruptura del FUN a partir de la retirada del PDC en octubre de ese año, lo que aunado a las crecientes denuncias por parte del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), ante la inoperancia de la asamblea, terminó por socavar la imagen de una unidad política nacional, generada en los meses anteriores a la guerra.

4.2.3 Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria

Entre el 5 y el 10 de enero de 1970 se realiza, a convocatoria de la Asamblea Legislativa, el primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, con la participación de diversos sectores sociales, divididos en cuatro grupos: el gobierno, los entes no gubernamentales, como partidos políticos, iglesias y universidades; los sindicatos obreros y la empresa privada; con la marcada ausencia de los a priori principales interesados en la implementación de dichas reformas, las asociaciones y federaciones campesinas.

En la primera sesión, el sector privado se retiró del congreso al perder la votación sobre si el congreso aprobaría resoluciones y haría recomendaciones. Los empresarios argumentaron que la reforma agraria era un asunto técnico y no político, y que por consiguiente era ajeno al debate público.

Los delegados continuaron su trabajo sin el sector privado, analizando la situación agrícola nacional y estudiando alternativas o enfoques de reforma agraria. A propósito de ello, a continuación transcribimos algunas de las conclusiones finales sobre los temas publicados en la revista La Universidad, año 95, número 1, enero-febrero 1970:

- *“Conociendo con objetividad la injusta distribución del ingreso, se hace necesario primero hacer una redistribución más equitativa de los medios*

productivos y remunerar a cada uno de los factores de la producción en función de sus aportes a la misma.

- *Una reestructuración de los sistemas productivos, mediante la asistencia técnica, crediticia, y una distribución más equitativa de los factores de producción.*

- *Los productores dedicados a los cultivos de exportación y los productores de cultivos alimenticios, son dos sectores a los cuales hay que resolverles el conflicto entre ellos. Sin este aspecto, no se puede sacar a las grandes mayorías del pueblo de la miseria y el atraso cultural, no puede darse base firme a la independencia económica y política de nuestro país, con todas las consecuencias negativas que todo trae para el desenvolvimiento histórico del mismo, y más ampliamente para Centroamérica. Pero este conflicto entre los mencionados sectores de nuestra producción sólo puede resolverse con una Reforma Agraria profunda, basada en una expropiación masiva de tierra, que permita impulsar a altos ritmos el desarrollo de la producción destinada al mercado interno, sin perjudicar los altos rendimientos del sector que produce para exportar.*

- *La eliminación del latifundio y minifundio (pequeñas fincas o predios rústicos con dimensiones escasas y constituidas en su generalidad por tierras de baja calidad y sin buenas vías de acceso a los mercados) como una de las medidas más importantes en que debe basarse la reforma agraria, que modifiquen la actual estructura agraria salvadoreña.*

- *Es condición indispensable para la realización y funcionamiento de un verdadero programa de reforma agraria, cuenten (los beneficiados) con sus propias organizaciones sindicales, cooperativas comunales o de cualquier otro tipo.*

- *Que para la realización y funcionamiento de las libertades de organización y cooperativas es necesario que desaparezcan las causas que lo impiden, como son las presiones ejercidas por algunos organismos militares, además de las más importantes de ellas, que es la ejercida arbitrariamente por los terratenientes, en colaboración con los primeros...⁷²*

La información antes expuesta, demuestra grandes avances en la discusión del problema agrario salvadoreño, identificándose a la elevada concentración de la tierra como principal obstáculo para conseguir el pleno empleo y el desarrollo de los recursos nacionales, concluyendo que, ante dichas circunstancias, no sólo era un derecho, sino un deber realizar expropiaciones masivas en beneficio del bien común.

Desgraciadamente, la férrea oposición de la oligarquía ante cualquier intento reformista, obligó finalmente al gobierno a dar marcha atrás. A pesar de ello el congreso sirvió para confrontar varios tabús. En primer lugar disipó la creencia que la reforma agraria era algo que sólo los comunistas podían patrocinar. Por otro lado se denunció públicamente la represión gubernamental en colaboración con la oligarquía, de la cual eran objeto las asociaciones campesinas. Finalmente, se introdujo por primera vez el argumento que para garantizar el éxito de la reforma agraria era necesario asegurar la participación de los beneficiarios de la misma, los campesinos.

⁷² Marroquín Mena, Edgar. "Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987). P.22-24.

4.3 PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL PERÍODO (1960-1972).

A continuación se presenta un detallado compendio estadístico acerca de la situación social y económica de El Salvador en el transcurso de la década de los sesenta, poniéndose un mayor énfasis, dada la naturaleza de nuestra investigación, en la situación particular observada en el sector rural.

a. Crecimiento económico y sector exterior

En primer lugar hay que destacar, que durante el período analizado El Salvador alcanza sus tasas de crecimiento más altas de toda su historia (ver cuadro 4.1), favorecido en buena medida por la entrada en vigencia del mercado común centroamericano en 1960, así como por el incremento experimentado en los precios internacionales de los principales productos agrícolas de exportación, resultado de una coyuntura externa favorable⁷³

CUADRO 4.1:

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR

1950-1960	4.6%
1960-1967	6.7%
1967-1970	3.3%
1970-1977	5.2%

FUENTE: Historia de El Salvador Tomo II, pag.211

Por su parte el cuadro 4.2 refleja la estructura (expresada en porcentajes) del producto interno bruto a precios corrientes para el período 1965-1970. En éste se observa que a pesar de la apuesta gubernamental al sector industrial manufacturero, éste nunca logro superar la importancia del sector agropecuario en

⁷³ En 1960, producto de la exclusión del azúcar cubano del mercado preferencial Estadounidense, a Centroamérica se le asigna una cuota mayor, así mismo se crea en 1961 la Organización Internacional del Café.

la conformación del PIB, representando más de la cuarta parte para el período 1966-1970, siendo el café su rubro más significativo, con un nivel de participación promedio cercana al 11%

CUADRO 4.2

	SECTORES	1966	1967	1968	1969	1970
1	Agropecuario	27.20	27.07	26.30	25.49	27.22
	Café	10.56	10.57	9.58	9.11	10.93
	Algodón	1.98	1.93	1.85	2.16	2.20
	Cereales	3.24	3.61	4.05	3.49	3.96
	Caña de azúcar	0.87	0.86	0.91	0.72	0.73
2	Minería y canteras	0.14	0.15	0.14	0.15	0.14
3	Industria manufacturera	18.80	19.06	19.55	19.57	19.37
4	Construcción	3.54	3.08	2.48	2.84	2.72
5	Electricidad, agua y servicios sanitarios	1.42	1.42	1.53	1.51	1.47
6	Transporte, almacenaje y comunicaciones	4.32	4.42	4.96	5.17	5.09
7	Comercio	24.24	23.83	23.55	22.74	21.77
8	Financiero	1.81	1.90	2.01	2.15	2.24
9	Propiedad de viviendas	3.86	3.87	3.93	3.92	3.84
10	Administración pública	7.35	7.56	7.42	8.00	7.73
11	Servicios personales	7.32	7.64	8.13	8.46	8.41
	Total	100	100	100	100	100
	Total en millones de colones	2109	2215	2291	2381	2538

Fuente: Secretaría general de la Organización de Estados Americanos (OEA) con colaboración de CONAPLAN. "El Salvador, zonificación agrícola fase I". 1974

La importancia antes mencionada del sector agropecuario se hace evidente al observar el cuadro 4.3, que refleja la composición y destino de las exportaciones (expresadas en millones de colones) para el período 1965-1970:

CUADRO 4.3

	PRODUCTO Y DESTINO	1965		1968		1970	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
1	Café	240.2	50.6	234.0	44.0	284.4	49.6
	Estados Unidos	102.7	21.6	64.2	12.1	86.7	15.1
	Europa	130.7	27.5	137.0	25.7	165.5	28.9
	Otros	6.8	1.5	32.8	6.2	32.2	5.6
2	Algodón	94.5	19.9	36.3	6.8	58.0	10.1
3	Azúcar	4.7	1.0	22.6	4.2	15.2	2.6
4	Camarón	7.7	1.6	10.4	2.0	13.2	2.3
5	Manufacturas y otros	127.9	26.9	228.5	43.0	202.6	35.4
	MMCA	113.5	23.9	212.3	40.0	182.5	31.8
	Otros	14.4	3.0	16.2	3.0	20.1	3.6
	TOTAL	475.0	100.0	531.2	100.0	573.4	100.0

Fuente: Secretaría general de la Organización de Estados Americanos (OEA) con colaboración de CONAPLAN. "El Salvador, zonificación agrícola fase I".1974

De acuerdo al cuadro 4.3, el sector agropecuario contribuye con alrededor del 65% del total de los bienes exportados, y consecuentemente del total de divisas; sobresaliendo el café con un aporte cercano al 50% del total de divisas durante el período 1965-1970.

Por su parte el sector manufacturero, si bien en términos generales experimentó un fuerte crecimiento, su comportamiento fue un poco más errático, pasando del 26.9 por ciento en 1965 a un extraordinario 43 por ciento para 1968, coincidiendo con el período de mayor auge del mercado común centroamericano; para disminuir a un 35.4 por ciento en 1970, luego de la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969.

Ahora bien, a pesar del repunte alcanzado por el sector manufacturero durante la década del 60, el sector agropecuario continuó siendo el principal generador de divisas de la economía, con un porcentaje de participación cercano al 65% durante el período 1965-1970. Si a lo anterior añadimos que la mayoría de los ingresos fiscales en dicho período fueron obtenidos a través de los impuestos a la exportación e importación, nos percatamos que el éxito del proceso de integración económica estuvo condicionado por el comportamiento de los

productos primarios de exportación; demostrando a la vez la inoperancia del modelo de sustitución de importaciones implementado en dicha década.

b. Población y empleo

Durante el período comprendido entre 1961 y 1970 la población Salvadoreña alcanzó tasas de crecimiento sin precedente. De 2,510,900 habitantes en 1961, se pasó a 3,484,000 en 1970, es decir que la población experimentó un incremento del 37%, a una tasa promedio del 3.5% anual (ver cuadro 4.4).

CUADRO 4.4:

POBLACIÓN URBANA, RURAL Y TOTAL 1961-1970 (En millares)

AÑOS	URBANA			RURAL			TOTAL	
	Habitantes	%		Habitantes	%		Habitantes	%
1961	966.9	100	38.5	1544	100	61.5	2511	100
1970	1399	138.5	38.9	2102	136	61.1	3441	137

FUENTE: CONAPLAN

En términos absolutos, la población urbana creció en un 38.5%, por su parte la población rural lo hizo en un 36.1%. Ahora bien, en términos relativos la población rural experimentó una caída del 0.4% en 9 años, factor que podría aducirse a las migraciones campo ciudad, relacionadas al proceso de industrialización. En este sentido los resultados guardan coherencia con el modelo implementado.

Sin embargo, dado este enfoque, es necesario destacar que para que se mantenga la tendencia de crecimiento antes descrita (un incremento sostenido de la tasa relativa de crecimiento de la población urbana), es fundamental la creación de nuevas oportunidades de empleo no agrícolas y mejorar las condiciones de vida.

El cuadro 4.5 refleja, en este sentido, la comparación de ingresos y población económicamente activa por sectores entre el período 1961-1970. De acuerdo a la información presentada en dicho cuadro, destaca el incremento experimentado por la población económicamente activa en el sector industrial manufacturero, que pasó del 12.8% en 1961 al 20.9% en 1970, coincidiendo, aunque en menor cuantía, con el incremento en la participación del PIB del sector antes descrito (pasando del 15.5% en 1961 al 19.4% a finales de la década), a lo largo del período estudiado.

CUADRO 4.5

1961					
SECTORES	(1) PIB (en millones de colones)	(2) %	(3) PEA (en miles de personas)	(4) %	(5) PIB/PEA (1/3)
agropecuario	465	32.2	464	60.6	1000
Industria manufacturera	223	15.5	98	12.8	2200
Comercio	299	20.7	50	6.5	6000
servicios	225	15.6	102	13.3	2200
1970					
SECTORES	(1) PIB (en millones de colones)	(2) %	(3) PEA (en miles de personas)	(4) %	(5) PIB/PEA (1/3)
agropecuario	691	27.2	508	50.3	1300
Industria manufacturera	491	19.4	194	20.9	2500
Comercio	552	21.8	73	7.3	7500
servicios	409	16.1	148	14.7	2800

Fuente: Secretaría general de la Organización de Estados Americanos (OEA) con colaboración de CONAPLAN. "El Salvador, zonificación agrícola fase I".1974

El cuadro también refleja, una "caída relativa" del sector agropecuario tanto a nivel de participación en la conformación del PIB, como en la absorción de la PEA a nivel nacional; Sin embargo, esta caída relativa del sector agropecuario en beneficio del sector manufacturero no logró revertir la tendencia histórica de la economía nacional, a saber, la preponderancia del sector primario exportador. El

sector agropecuario para 1971 aún era el rubro que más contribuía en la conformación del PIB, así como el que absorbía a más de la mitad de la PEA.

Nótese que hablamos de una “caída relativa” del sector agropecuario, debido a que a pesar que la proporción de la PEA bajo del 60 al 50 por ciento entre 1961 y 1970, el número absoluto de personas empleadas en la agricultura aumentó de 464,000 a 568,000 en el mismo período; de igual forma si bien su participación en el PIB se redujo en 5 puntos, creció en términos absolutos, pasando de 465 a 691 millones entre 1961 y 1970. En este sentido, no es que el sector primario haya experimentado una caída durante el período de estudio, sino más bien, su tasa de crecimiento fue inferior a la observada en el sector manufacturero en el mismo período; de aquí la calificación de “relativa”.

Los cuadros 4.4 y 4.5 presentan a El Salvador como un país eminentemente rural, puesto que alrededor del 60% de la población total se encuentra en dicho sector; así mismo es en éste donde se llevan a cabo las principales actividades económicas (aquéllas de mayor incidencia en la conformación del PIB), y consecuentemente donde se demanda la mayor cantidad de mano de obra.

Sin embargo, hay que ser cautos al analizar la demanda de mano de obra dentro del sector rural, dado que ésta, conforme a datos del CONAPLAN para 1970, presentaba variaciones altamente significativas, que oscilaban entre el 50% entre los meses de febrero y octubre, y el 101.5% entre los meses de noviembre y enero, período que coincide con las cosechas de café, caña de azúcar y algodón.

La desocupación, de acuerdo a ésta misma institución, alcanzó cifras sumamente altas (42%) durante el período 1965-1970, exhibiendo una fuerte tendencia al alza primordialmente el área rural, debido al “*fuerte crecimiento demográfico como por la falta de fuentes de trabajo que permitan la absorción de mayor cantidad de mano de obra*”.

Otro motivo de desocupación, citado por el informe antes referido, se basa en “el hecho de que los días realmente laborales en el año son sólo 149, contra los 257 días que marca la ley. Ello ocurre, en parte, porque las necesidades de mano de obra en la industria pecuaria son mínimas; aproximadamente 25 días/hombre por año. La mecanización en el subsector agrícola, que ha permitido una disminución en los costos de producción, fomenta, por otra parte, un desplazamiento de la mano de obra en el área rural, aumentando, consecuentemente, la tasa de desempleo”.

c. Salud pública

De acuerdo a los antecedentes expuestos en la memoria de labores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para el período 1970-1971, se señala a El Salvador como un país con un bajo nivel en sus servicios de salud.

CUADRO 4.6:

NATALIDAD Y MORTALIDAD GENERAL E INFANTIL (1965-1970)

	Natalidad*	Mortalidad general*	Mortalidad infantil**	Defunciones (en menores de 5 años)
1965	47.1	10.6	70.6	50.3
1966	45.4	10.1	62.0	46.2
1967	44.4	9.2	63.1	47.9
1968	43.2	9.1	59.2	43.5
1969	42.1	9.9	63.3	45.1
1970	40.0	9.9	66.8	No disponible

(*): Por cada 100 habitantes

(**): Por cada 1,000 nacidos vivos

El cuadro 4.6 refleja un vistazo general de la salud pública, para el período 1965-1970. Según éste, las tasas de mortalidad general e infantil son altas, y alrededor de la mitad de las defunciones ocurre antes de los cinco años de edad. Sin embargo, es necesario destacar que desde 1965 los indicadores antes

expuestos han disminuido en forma notoria, principalmente las tasas de natalidad y mortalidad infantil.

Según el documento antes citado, la principal causa de defunciones en menores de 5 años se atribuye, principalmente, a enfermedades infecciosas, entre las que sobresalen la enteritis y otras enfermedades diarreicas; y, en menor medida, las disenterías bacilares y amibiana. Así mismo, la avitaminosis y otras deficiencias nutricionales siguen figurando entre las primeras diez causas de muerte, evidenciando, consecuentemente, el grave problema alimentario del país.

Por otro lado, la memoria de labores del MSPAS para el período 1970-1971, arroja otros datos esclarecedores. En 1970, para atender la salud de los habitantes existían 180 establecimientos estratificados en hospitales, centros de salud, unidades de salud y puestos de salud, destacándose que los departamentos de Chalatenango, Cuscatlán, Cabañas, Morazán y la Unión no poseían hospitales.

A su vez, dichos establecimientos de salud fueron atendidos por 869 médicos, 80 odontólogos y 850 enfermeras. Según estos datos, y recapitulando la información presentada previamente en el cuadro 4.4, obtenemos que, para 1970, existía, en la red pública de salud, un aproximado de un médico para 4,000 habitantes, un odontólogo por cada 50,000 y 14.5 enfermeras por cada 5,000 habitantes; Evidentemente en las zonas periféricas del país las proporciones resultarán mucho más amplias que los promedios nacionales.

d. Educación

En lo que se refiere al rubro educación, el censo nacional de población de 1961 reflejaba resultados alarmantes: el 49.2% de la población de 10 años o más no sabía leer y escribir, problema que se agudizaba en el sector rural, tal como refleja el cuadro 4.7.

CUADRO 4.7:
POBLACIÓN ALFABETIZADA, ÁREAS URBANA Y RURAL (1961)
 [Población de 10 años o más]

Departamento	Población alfabetizada		Total %
	Urbana %	Rural %	
Ahuachapán	66.3	28.9	39.2
Santa Ana	73.2	34.9	50.7
Sonsonete	65.5	30.4	43.6
Chalatenango	58.2	27.4	36.1
La Libertad	68.8	35.9	47.7
San Salvador	82.2	46.8	74.0
Cuscatlán	74.1	39.1	47.5
La Paz	64.2	37.6	46.4
Cabañas	66.3	31.2	37.1
San Vicente	66.8	29.1	41.2
Usulután	61.3	28.6	38.2
San Miguel	81.3	64.1	70.2
Morazán	56.8	25.4	31.9
La Unión	55.8	26.3	33.7
Total del País	73.2	35.8	50.8

Fuente: Tercer censo nacional de población, 1961.

Como indica en cuadro 4.7, tan sólo un 35.8% del 50.8% de la población total alfabetizada, puede leer y escribir en el sector rural, destacándose los departamentos de Morazán, La Unión, Chalatenango y Cabañas, como aquellos que exhiben las menores tasas de alfabetización del país –en contraposición a San Salvador, San Miguel y Santa Ana–. Sin embargo, en términos generales, la información refleja que la población urbana alfabetizada casi duplicaba a la de las áreas rurales.

En materia de cobertura educativa, si bien los datos anteriores no prometen resultado halagüeños en este aspecto, los datos presentados en el cuadro 4.8 muestran una tendencia discriminatoria en el sector rural.

CUADRO 4.8:**MAESTROS, ESCUELAS Y AULAS (1969)**

Sector	Maestros	%	Escuelas	%	Aulas	%	Alumnos	%
Urbano	9,209	68.2	794	30	6,637	59.4	300,520	60.7
Rural	4,292	32.8	1,857	70	4,532	40.6	194,250	39.3
Total	13,501	100	2,651	100	11,169	100	494,770	100

Fuente: Dirección General de Estadísticas. Anuario 1961 Volumen V

El sector rural, que absorbe a cerca del 60% de la población total, si bien cuenta con el 70% del total de escuelas a nivel nacional tienen un promedio de aulas menor en relación a sus contrapartes urbanas, que dicho sea de paso poseen infraestructura de mejor calidad. Así mismo, poseen una asignación menor de maestros, casi la mitad de los asignados al sector urbano, cuando la proporción debería de ser justamente a la inversa, aunque no en la magnitud antes mencionada.

Ahora bien, si relacionamos los datos antes expuestos con el total de alumnos matriculados de la última columna del cuadro 4.8, podemos observar que en las áreas urbanas hay 32.6 alumnos por maestro, mientras en el área rural la proporción aumenta a 45.3. Así mismo, se evidencia que la capacidad instalada en el sector urbano arroja un promedio de 55.3 niños por aula, mientras en su contraparte rural el promedio se eleva a un alarmante 121.5 alumnos por cada aula.

Si bien los factores inasistencia y deserción escolar suelen ser mayores en el sector rural en relación al sector urbano, atenúan pero no contradicen la tendencia discriminatoria antes mencionada al sector rural, derivando en la baja eficiencia de la mano de obra proveniente de dicho sector y estrecha consecuentemente el umbral de expectativas de la población campesina.

4.4 GOBIERNO DEL CORONEL ARTURO ARMANDO MOLÍNA (1972-1977)

4.4.1 Contexto socio político⁷⁴

La llegada al poder del coronel Arturo Armando Molina durante las elecciones presidenciales de 1972 inaugura una etapa de autoritarismo y represión hacia los movimientos sociales, además del cierre de los limitados espacios políticos existentes hasta entonces, producto de las constantes burlas electorales; demostrándose que la oposición política si bien podía ser parte del sistema, nunca podría acceder al poder.

En efecto, durante la década de los 70s se continuó con el deterioro de los ensayos democratizantes de la década anterior. Para las elecciones presidenciales del 20 de febrero de 1972, los partidos de oposición, con la experiencia de las elecciones para alcaldes y diputados de 1970, en la que la desunión entre los partidos opositores favoreció el triunfo del PCN, bajo las usuales sospechas de corrupción, decidieron participar bajo una misma bandera.

Para ello, a mediados de 1971 los principales partidos de izquierda y centro izquierda, el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Nacional Revolucionario y la Unión Democrática Nacionalista, fachada legal del Partido Comunista Salvadoreño, constituyeron una coalición denominada Unión Nacional Opositora (UNO); designando como candidatos a la presidencia y vicepresidencia a José Napoleón Duarte del PDC, y a Guillermo Manuel Ungo del MNR, respectivamente. Otros dos partidos de oposición, el PPS y el Frente Unido Democrático Independiente (FUDI) participaron por aparte. Mientras, el Partido de Conciliación Nacional designó como sucesor del presidente Sánchez, al coronel Arturo Armando Molina.

⁷⁴ El presente apartado se extrae de: Cardenal, Rodolfo. "Manual de Historia Centroamericana", Cáp.6; y de Ministerio de Educación de El Salvador, "Historia de El Salvador tomo II" , Cáp.27 y 28

La campaña electoral se caracterizó por la violencia y por los constantes ataques hacia la oposición, acusándose a los candidatos de la UNO de comunistas, incompetentes y oportunistas. Al comenzar el conteo de los votos el coronel Molina tomó ventaja en el sector rural, pero luego Duarte lo superó en el sector urbano. Ante las perspectivas de triunfo del principal candidato opositor el gobierno suspendió la información sobre los resultados de la elección. Al día siguiente, el Consejo Central de Elecciones (CCE) declara como ganador al coronel Molina por un margen de 22 mil votos. Sin embargo, según las actas de las mesas de votación Duarte habría ganado por 9,500 votos de diferencia. En este sentido, como ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta, la elección del presidente quedaba en manos de la Asamblea Legislativa, la cual eligió al coronel Molina.

No bastando al fraude perpetrado durante las elecciones presidenciales, el partido oficial, bajo el temor de perder la mayoría en la Asamblea legislativa, manipuló a su favor el proceso electoral para alcaldes y diputados de marzo del mismo año. En este caso el fraude consistió en descalificar, a través de alegaciones técnicas del Consejo Central de Elecciones, las listas de candidatos a diputados de la UNO en los seis departamentos más importantes, incluyendo la capital.

Ante las resoluciones tendenciosas del CCE, y con el recuerdo muy fresco del fraude en las elecciones presidenciales, la UNO pidió a sus seguidores del departamento de San Salvador mutilar las papeletas de votación para elegir a diputados. Según la ley, los votos dañados se cuentan como nulos, y en caso de exceder a los válidos, la elección debe ser anulada. Al conocerse los resultados – 75 mil votos dañados de los más de 144 mil emitidos, la junta electoral departamental, a petición de la UNO, anuló la elección; sin embargo, el Consejo Central de Elecciones revocó la decisión. Bajo este marco político convulso se produjo un sorpresivo alzamiento de los cuarteles San Carolos y el Zapote el 25 de marzo.

El alzamiento, llevado a cabo por una autodenominada “Juventud militar” tomó rápidamente el control de la capital y capturó al presidente Sánchez. En este punto, su principal cabecilla, el coronel Benjamín Mejía, llamó a varios dirigentes civiles a respaldar sus acciones. Entre ellos estuvo Duarte, quién pidió por radio el apoyo de la población para impedir la llegada a fuerzas contrarias a los alzados. Sin embargo, esta medida resultó contraproducente a los intereses de éstos, puesto que algunos militares aún indecisos desconfiaban de Duarte.

Sin embargo con el transcurso de las horas la situación comenzó a torcerse. El coronel Mejía, a pesar de contar con el apoyo del ejército, la guardia nacional y la fuerza aérea se mantuvieron leales al gobierno y se aprestaron rápidamente a su defensa. La aviación comenzó a bombardear San Salvador y las unidades de la guardia nacional apostadas en las ciudades cercanas a la capital recuperaron su control en unas cuantas horas.

El intento de golpe dejó no solo muchos muertos, sino también provocó la prisión y el exilio de un buen número de dirigentes civiles de oposición, entre ellos Duarte, que se exilió en Venezuela. Así mismo, se hacía cada vez más evidente, la inviabilidad de los métodos democráticos para solucionar la crisis política y la precaria situación social.

El Coronel Molina comienza su período presidencial bajo estado de sitio el 1 de julio de 1972. Ante la debilidad política de su gobierno, cimentada en la ilegitimidad de su triunfo, Molina promete importantes cambios, a través de la realización de grandes obras de infraestructura pública, y de la implementación de reformas en el sector rural.

Efectivamente, el Gobierno de Molina se caracterizó por la prolífera realización de obras de infraestructura, como la construcción de la represa del “Cerrón Grande”, la central azucarera del Jiboa, el palacio de los deportes y el

hotel Presidente. Sin embargo, rápidamente surgieron fuertes acusaciones de enriquecimiento ilícito hacia los colaboradores más cercanos al presidente, mediante la adjudicación y realización de las obras antes enunciadas.

Así mismo Molina, en consonancia con las directrices estadounidenses, patentes en la Alianza para el Progreso, declaró su intención de introducir un conjunto de reformas en el campo, referidas principalmente a la tenencia de la tierra, manifestando su preocupación por las condiciones del sector rural. En su discurso inaugural del 1 de julio expreso:

“No podemos cerrar los ojos al hecho irrefutable de que es en este campo (agrario) en donde se libraré la lucha por la supervivencia de los ideales de libertad, de la libre empresa, de los derechos individuales, es decir, del sistema democrático y de las bases institucionales del país donde hemos nacido... el futuro de la democracia en el país reside, definitivamente en lo que podemos hacer para elevar a las clases más necesitadas, que constituyen más del 60% de la población”.

Bajo esta línea, al cumplirse un año de su mandato en 1973 Molina daba señales de moverse en la dirección prometida: se establecía una Banco de Fomento Agropecuario, destinado al financiamiento de una probable reforma agraria y, a finales de agosto de ese mismo año, el gobierno convocó a un primer seminario nacional de reforma agraria para oficiales de la Fuerza Armada, que tomo como objetivos:

- *“Estudiar el concepto de desarrollo y de reforma agraria*
- *Proporcionar a los participantes información sobre la realidad agraria del país y sus repercusiones en el desarrollo nacional;*
- *Analizar las causas que justifican la realización de la reforma agraria en El Salvador;*

- *Familiarizar a los participantes con diferentes aspectos de un proceso de reforma agraria”.*

Sin embargo, los estudios técnicos, así como la decisión política de llevar a cabo el proyecto de reforma agraria, tomó todavía un par de años. No obstante, las reformas encaminadas a su consecución no se detuvieron: en 1974 se decretó un alza del salario mínimo en el campo y en junio de 1975 se creó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) como organismo ejecutor de la reforma.

4.4.2 Primer Proyecto de Reforma Agraria

A menos de un año para la finalización de su período presidencial Molina y la Asamblea Legislativa aprobaron, el 29 de junio de 1976, el decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria y nacionalizaron unas 61 mil hectáreas de tierra en los departamentos de Usulután y San Miguel, la mayor parte pastos o algodonaes, para repartirlas posteriormente entre 12 mil familias campesinas. Dicho decreto daba continuidad a otro de 1974 que permitía, en ciertas condiciones, forzar el alquiler e incluso la expropiación de la tierra no cultivada o insuficientemente explotada, y a la ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria de 1975.

“Dicho proyecto tenía una extensión de 58,744 hectáreas, ubicado en las jurisdicciones de los municipios de Jiquilisco, Ozatlán, Usulután, Santa María, Ereaguayquín, Concepción Batres y Jucuarán, todos del departamento de Usulután, y los municipios de El Tránsito, San Miguel y Chirilagua del departamento de San Miguel. Con los límites de tenencia de la tierra de treinta y cinco hectáreas como máximo y tres como mínimo. Pagándose las propiedades, en parte en efectivo y parte en bonos; para los efectos de la ejecución del proyecto, sería el Instituto

*Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), el coordinador en relación con otras entidades del estado*⁷⁵.

La introducción de estas reformas provocaron fuertes protestas de la oligarquía, quienes inmediatamente lanzaron a través de sus gremiales una campaña de oposición masiva. El 8 de julio la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), declaró que si bien no se oponía a las reformas, sí estaba en contra de lo que denominaba la *“injerencia estatal, en forma negativa, en la vida económica y social de nuestro país”*⁷⁶.

Según la ANEP, el proyecto de transformación agraria en el país no se había reflexionado ni consultado suficientemente; además, agregaron, sus diseñadores desconocían la realidad rural del país. Un proyecto serio de transformación agraria debía, a juicio de éstos, fundamentarse en criterios de productividad y con el orden siguiente: primero deberían repartirse las tierras de propiedad del Estado, de instituciones oficiales autónoma y semi-autónomo; y finalmente las tierras de propiedad particular abandonadas, ociosas, o deficientemente cultivadas.

Por otro lado, las principales organizaciones populares rechazaron al proyecto por no abarcar todo el país, por no poseer la participación popular y por considerarlo una actitud demagógica, que no redistribuía realmente el ingreso nacional; mientras ANDES lo calificaba de *“reformas dictadas por el imperialismo Yanqui”*⁷⁷.

A pesar de la animadversión de ambos grupos el gobierno de Molina se mantuvo reacio a abandonar el proyecto, comprometiéndose a “no dar un paso

⁷⁵ Decreto legislativo No.31. Primer proyecto de transformación agraria. Legislación sobre transformación agraria. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. 1977. P.56-57; citado por Marroquín Mena, Edgar. “Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987). P. 24.

⁷⁶ Ministerio de Educación, “Historia de El Salvador tomo II” .1994. P.238-239

⁷⁷ Ibid, P.239

atrás” en su iniciativa de transformación agraria, como refleja su discurso del 15 de septiembre, cuyos extractos citamos a continuación:

“Nada ni nadie nos hará retroceder un solo paso en la transformación agraria... tenemos que aprender a identificar a los grandes enemigos de la transformación agraria: aquellos pocos que rechazan el seguro de vida para la libre empresa y el régimen democrático, con el objeto de mantener privilegios injustos, y los comunistas y sus aliados que tratarán de detenernos...”

... Y estamos concientes (las Fuerzas Armadas) de que la seguridad nacional es imposible si subsisten las condiciones de subdesarrollo y de injusticia social de nuestras mayorías... En este 15 de septiembre de 1976, con el pensamiento puesto en los próceres y en el Supremo Hacedor, les repito, y de una vez por todas que no daremos ni un paso atrás en el camino de la transformación nacional, que continuaré dedicándole todos mis esfuerzos hasta el día de mandato, con definición, decisión y firmeza.⁷⁸”

Sin embargo, apenas un mes después del pronunciamiento de este discurso, el 19 de octubre, un nuevo decreto de la asamblea legislativa anuló el proyecto de transformación agraria, tan solo tres meses después de su creación. El aborto de este intento reformista fue consecuencia de la enérgica oposición de la oligarquía nacional, a través de la imposición de fuertes presiones económicas al gobierno y de amenazas de golpe de Estado.

No obstante el modesto alcance del proyecto y a pesar de las ventajas que ofrecía como válvula de escape a la presión social del campo, la oligarquía lo rechazó violentamente debido a que éste sentaba un precedente reformista peligroso. Por lo que la situación de pauperización de los campesinos se mantuvo.

⁷⁸ Ibid. P.239

4.4.3 La radicalización social

Como se indicó con anterioridad el fraude electoral de 1972 dejó en evidencia la inviabilidad del sistema democrático nacional cimentado sobre la base de partidos políticos representativos, como una forma real de alcanzar el poder; donde la oposición constató su papel de comparsas dentro de un sistema viciado. Ante tan sombría perspectiva, algunos grupos sociales buscaron formas de organización que consideraban más eficaces (organizaciones populares), optando algunos de ellos por el uso de la violencia como principal arma de lucha (organizaciones político-militares). En este sentido, este período se caracterizó por la radicalización de los movimientos populares y por el incremento de los niveles de represión y autoritarismo.

Desde el inicio de su gestión Molina buscó consolidar la autoridad de su gobierno ilegítimo explotando el anticomunismo, la ley y el orden. Su primer blanco lo constituyó la Universidad de El Salvador, a la cual la derecha acusaba de ser un “centro revolucionario”. Para ello, en 1972 indujo a la asamblea a emitir un decreto que anulaba la autonomía universitaria, alegando que ésta había caído en manos de los comunistas. Posteriormente ordenó a los cuerpos de seguridad apoderarse de los recintos universitarios. Luego de la captura y exilio de muchos miembros de la comunidad universitaria, el gobierno reabrió la universidad en 1973, pero bajo su control.

El 30 de julio de 1975, la manifestación universitaria organizada en protesta por las acciones de la guardia nacional en la disolución de una manifestación previa, acabó abruptamente cuando la guardia nacional abrió fuego contra la multitud, dejando 37 muertos y varias docenas de “desaparecidos”.

A raíz de estos acontecimientos, las organizaciones populares se convirtieron en frentes políticos de masas, que gracias a la aglutinación de

organizaciones especializadas de campesinos, obreros, maestros y estudiantes, causaron un importante impacto político, superando con ello los planteamientos de los partidos políticos tradicionales.

El movimiento popular estaba compuesto por tres grupos, el primero de ellos conformado por el Bloque Popular Revolucionario (BPR), que contaba con la poderosa Federación de Trabajadores del Campo, que agrupaba a la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños y a la Unión de Trabajadores del Campo, con la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio), con dos grupos universitarios y otro de pobladores de tugurios. Por su parte el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) contaba con la federación sindical FENASTRAS y con una sólida base obrera. Finalmente, las Ligas Populares tenían en su seno a organizaciones más pequeñas.

La eficacia de estas organizaciones en la acción política estribaba en su capacidad de presionar o desarticular el sistema productivo nacional, mediante la realización de huelgas, la tomas de fábricas y edificios, la interrupción de las actividades educativas, etc. Sin embargo, la radicalización de la represión gubernamental propició la vinculación orgánica de éstas con las distintas organizaciones político-militares.

Por su parte las organizaciones político-militares, que se diferenciaban de las organizaciones populares en el uso de la violencia armada como único mecanismo para alcanzar el cambio social, estaban conformadas por las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí, que estaba detrás del BPR; las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional, que apoyaba al FAPU y el Ejército Revolucionario del Pueblo, que respaldaba a las Ligas Populares. Posteriormente se agregaron otras dos, las Fuerzas Armadas de Liberación, vinculadas al Partido Comunista, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos.

Por otro lado, la radicalización de las principales fuerzas populares, tuvo como contraparte la creación, en agosto de 1975, de la organización extremista Fuerzas Armadas de Liberación Anticomunista Guerra de Eliminación (FALANGE), a la cual surgieron otras similares conocidas como Escuadrones de la Muerte, los cuales pretendían sin más, la eliminación física de la oposición.

En 1974 se realizaron nuevas elecciones para la elección de alcaldes y diputados, en las que la UNO participó de nuevo, aunque ya debilitada por la creciente represión a que se veía sometida. Como no podía ser de otra forma, se volvió a cometer fraude, al extremo que el Consejo Central de Elecciones ni siquiera se preocupó en dar los resultados. Sin embargo el gobierno anunció que la Unión Nacional Opositora había obtenido quince escaños en la asamblea, mientras que el Partido de Conciliación Nacional, treinta y seis; quedando de esta forma consolidado el dominio del partido oficialista, tanto en la asamblea como en los municipios. En vista de este nuevo atropello y por primera vez en catorce años, en las elecciones de 1976, la oposición no participó.

El nuevo revés al sistema democrático nacional radicalizó aún más a los movimientos populares, ante la evidente falta de opciones de la vía democrática. Se generaron nuevas protestas populares que fueron violentamente reprimidas. Sin embargo la situación se agudizó luego del fracaso del Proyecto de Transformación Agraria, tomando como nuevo objetivo de la represión a la Iglesia Católica.

La Iglesia Católica, normalmente vista como una institución conservadora, cambia dramáticamente a partir de la reunión de obispos de Medellín de 1968, durante la cual se introduce un nuevo concepto de iglesia más comprometida con su entorno social, en el cual el centro de atención deja de estar sobre los sacerdotes, y se sitúa sobre los fieles, específicamente sobre los desposeídos (“opción por los pobres”).

La nueva posición de la iglesia católica se tradujo en la creación, a partir de la década de los 70s, de las primeras comunidades cristianas o “comunidades eclesiales de base” en Aguilares, Guazapa, Ilopango y otras localidades; Así como en el incremento en el tono de las denuncias de parte de la iglesia sobre los constantes abusos y vejaciones a la población salvadoreña. Sin embargo el paulatino acercamiento entre las comunidades eclesiales y las organizaciones populares en el transcurso de la década, llevó al gobierno a considerarlos como parte de la misma “conspiración comunista”, aplicando sus métodos represivos por igual, sobre sacerdotes e individuos vinculados con la iglesia, principalmente en el sector rural.

4.5 GOBIERNO DEL GENERAL CARLOS HUMBERTO ROMERO (1977-1979)

4.5.1 Contexto socio-político⁷⁹

Bajo un entorno político y social convulso, caracterizado por la polarización y radicalización de los principales agentes sociales, en el marco de una represión sistemática hacia cualquier intento de modificar el status quo, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales del 20 de febrero de 1977.

En estos comicios, participó nuevamente la Unión Nacional Opositora (UNO), luego de abstenerse durante el proceso electoral de 1976; Presentando como candidato a la presidencia al coronel Ernesto Claramount. La UNO, buscaba con la designación de un candidato militar, neutralizar la desconfianza que se profesaba hacia ésta desde el seno castrense.

⁷⁹ El presente apartado se extrae de: Cardenal, Rodolfo. “Manual de Historia Centroamericana”, cap.6; y de Ministerio de Educación de El Salvador, “Historia de El Salvador tomo II” , cap.28 y 29

Por su parte el partido oficialista (PCN) designó como sucesor del coronel Molina a un representante del ala más dura del militarismo, el general Carlos Humberto Romero, ex ministro de defensa durante el gobierno saliente.

Como en toda la década la institucionalización de la corrupción electoral afloró nuevamente durante la realización de estos comicios. En esta ocasión el fraude tomó cuerpo a través de un aumento artificial de los votos obtenidos por el candidato oficialista. El conteo de las papeletas reveló que el PCN obtuvo a su favor casi el triple de los votos que se le atribuyeron a Sánchez Hernández en las elecciones de 1967, lo cual resultó exagerado incluso para los mismos partidarios del candidato Romero.

Al conocerse los resultados la UNO organizó una protesta pacífica en el centro de la capital, concretamente en la Plaza Libertad, que duró hasta el 27 del mismo mes, cuando las fuerzas de seguridad y el ejército atacaron impunemente a los manifestantes.

Simultáneamente a estos eventos, aumentó la persecución contra la Iglesia Católica a través de allanamientos y capturas de sacerdotes o de sus colaboradores; o mediante la realización de actos vandálicos, como los perpetrados contra la imprenta del arzobispado o la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Culminando trágicamente el 12 de marzo con el asesinato del sacerdote Jesuita Rutilio Grande y sus dos acompañantes, generando un fuerte impacto en la conciencia nacional e internacional.

Fue precisamente la presión internacional, producto del asesinato del padre Grande, la que obligó al gobierno a disminuir la represión sobre los movimientos populares y, a permitir las manifestaciones urbanas; por lo que a partir de agosto las tomas de tierras, de fábricas y la realización de huelgas se tornaron en una práctica cotidiana.

Por su parte, los grupos militares de izquierda, durante la segunda mitad de 1977, asesinaron al rector de la Universidad de El Salvador, secuestraron empresarios, ocuparon radiodifusoras y detonaron bombas.

Ante este panorama, la oligarquía comenzó a exigir al gobierno la aplicación de medidas inmediatas y más drásticas para frenar la movilización y el fortalecimiento de las organizaciones populares.

El gobierno respondió a estas peticiones con la aprobación, el 24 de noviembre, por parte de la asamblea legislativa de la llamada “ley de defensa y garantía del orden público”, con la cual se institucionalizó la represión sistemática del gobierno. La nueva medida legalizó la represión e implantó de modo permanente el estado de excepción. Así mismo permitió al gobierno castigar los “delitos políticos” con mayor rigor en relación a los delitos comunes. Así mismo, las protestas y las contestaciones pasaron a ser consideradas como “actividades criminales” por el régimen.

Con la aplicación de esta ley la represión en las zonas rurales hacia los movimientos campesinos aumentó considerablemente. Los cuerpos de seguridad y los organismos de represión del régimen (ORDEN, FALANGE y los escuadrones de la muerte) intensificaron las capturas, las desapariciones, los registros, los saqueos, las torturas y los asesinatos.

Ahora bien, hay que destacar que la ley de defensa, en lugar de disminuir la altísima agitación social imperante en la época, contribuyó a su agudización. En los meses que estuvo vigente se registraron mas de 40 huelgas, dirigidas en su mayoría por organizaciones populares.

Cuando el gobierno restableció las garantías constitucionales el 27 de febrero de 1979, a partir de la derogación de la ley de defensa, producto de las fuertes presiones internacionales, que acusaban al gobierno de la violación

sistemáticas de los derechos humanos; aumentó el volumen de huelgas y tomas de edificios públicos

La situación, empero, tomó un nuevo giro con los sucesos de mayo de 1979. El 2 de mayo, el BPR ocupó la catedral y tres embajadas para pedir la liberación de algunos de sus dirigentes. El 8, varios cientos de manifestantes se unieron a los ocupantes del templo. Sin embargo, la manifestación terminó abruptamente cuando los cuerpos de seguridad ametrallaron a los participantes en las puertas de la catedral, dejando un saldo de por lo menos 25 muertos y varios centenares de heridos. Todo ello frente a las cámaras de televisión de agencias nacionales y extranjeras. La situación se repitió el 22 de mayo, cuando los cuerpos de seguridad ametrallaron a un grupo de estudiantes frente a la embajada de Venezuela, con un saldo de 14 muertos y muchos heridos.

Como respuesta a estos sucesos los gobiernos de Alemania Federal, Japón, Suiza, Gran Bretaña y Costa Rica cerraron sus embajadas en El Salvador. A este revés internacional se sumaron las críticas del gobierno estadounidense del presidente Carter, solicitando al general Romero la negociación con sus adversarios políticos a fin de disminuir la escalada de violencia.

Ante las fuertes presiones internacionales a las que se sumaban las fuertes críticas de la Iglesia Católica contra los excesos del régimen, a través de la voz de Monseñor Romero; el general Romero decidió convocar a un Foro Nacional para buscar una salida a la crisis política.

El Foro dio inicio el 24 de mayo de 1979, pero no contribuyó a los objetivos del gobierno debido a la ausencia de las principales fuerzas opositoras convocadas. La crisis de legitimidad del gobierno se hacía cada vez mayor; en ese año tres organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos, después de exhaustivas investigaciones, condenaron al gobierno del general Romero sin atenuantes. Los tres informes señalaron violaciones sistemáticas a la

persona humana, tales como torturas, abusos sexuales, regímenes de hambre y sed, negación de habeas corpus y asesinato. El cuadro se agravaba por la sistemática persecución emprendida contra la iglesia católica.

Para finales de septiembre de 1979, la situación del gobierno era insostenible y, dada la radicalización de los distintos actores sociales, únicamente se vislumbraban dos caminos: o se modificaba el vigente régimen represivo a través de un golpe de Estado, o la insurrección popular derivaría en una guerra civil. En un primer momento triunfó la primera vía.

4.6 ENTORNO ECONÓMICO Y SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL PARA EL PERÍODO 1971-1979.

El año de 1979 marca no sólo el agotamiento político del gobierno del general Romero, cimentado en la represión sistematizada de los grupos opositores al régimen; sino también marca la finalización de un modelo económico desarrollista basado en la industrialización tendiente a la sustitución de importaciones, debido a una situación político social convulsionada y agravada por una coyuntura económica internacional desfavorable.

En efecto, el incremento explosivo en los precios del petróleo durante la primera mitad de la década, hizo saltar el resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El incremento de los precios de los productos primarios de exportación (café, algodón y caña de azúcar) experimentado en buena parte de la década pasada, fue neutralizado por la inflación en los mercados centrales, elevando consecuentemente el precio de los productos importados. Dicho en otros términos, el alza histórica en los precios del petróleo deterioró nuestros términos de intercambio, por lo que El Salvador, al igual que muchos países agro exportadores, traspasaron recursos a los principales países productores de los bienes manufacturados y bienes intermedios que demandaban sus industrias incipientes.

La disminución del valor relativo de las importaciones nacionales impactó negativamente al sector industrial, cuyo funcionamiento era sumamente dependiente de la importación de bienes intermedios y materias primas, condicionando fuertemente el modelo ISI. Así mismo los efectos inflacionarios, producto del alza en los precios del petróleo, mermaron la capacidad adquisitiva de la población, precipitando el desplome definitivo de un tambaleante Mercado Común Centroamericano, que sea dicho se encontraba en plena contracción desde la guerra con Honduras en 1969.

Sin embargo la necesidad de realizar ajustes a la economía nacional, a fin de adecuarla a la nueva realidad económica internacional, se vio aparcada por el oportuno “abaratamiento” del financiamiento externo, producto del exceso de liquidez en los centros financieros internacionales, a raíz del incremento en los ingresos nacionales de los países productores de petróleo. Esta coyuntura particular permitió al gobierno financiar su nivel de gastos a partir de la contratación de préstamos blandos pero con alto nivel de riesgo.

Desgraciadamente, el despilfarro de estos fondos obligaba al gobierno a refinanciar constantemente su deuda a tasas de interés cada vez más altas, generándose un círculo vicioso que derivaba en un pernicioso incremento del déficit fiscal que condicionaba sensiblemente la política económica nacional, en detrimento del pago de una deuda cada vez más onerosa. Fenómeno que se observará con mayor detenimiento en el capítulo siguiente.

Ahora bien, los efectos económicos de esta coyuntura no afectaron por igual a toda la población, ni a todos los sectores económicos, siendo el agro y principalmente la población rural los más afectados, producto de una estructura agraria desigual en la tenencia de la tierra.

Puesto que nuestra investigación se centra en el efecto dinámico generado a través de los cambios en la institucionalidad de la propiedad privada de la tierra, presentaremos a continuación cual era el panorama rural antes de la aplicación del cambio institucional más significativo de las últimas décadas, la aplicación de una reforma agraria.

Para ello utilizaremos la información presentada en el cuadro 4.9, en el que se refleja la distribución de las propiedades rurales según grupos de tamaño para el año de 1975.

CUADRO 4.9⁸⁰:

**DISTRIBUCIÓN DE LAS PROPIEDADES RURALES
SEGÚN GRUPOS DE TAMAÑO**

GRUPOS DE TAMAÑOS	PROPIEDADES RURALES				
	Cantidad*	%	Superficie*	%	T. promed.
Microfincas hasta 1 hectárea	32.5	48.9	70.3	4.8	0.5
Subfamiliares (1 a 9.9 hectáreas)	118.1	43.6	323.5	22.3	2.7
Familiares (10 a 49.9 hectáreas)	16.2	6.0	342.4	23.6	21.1
Multifamiliares medianas (50 a 199.9)	3.3	1.2	306.2	21.1	92.8
Multifamiliares grandes (200 y más)	0.8	0.3	409.5	28.2	511.9
TOTALES	270.9	100	1451.9	100	5.4

(*): en miles de hectáreas

Fuente: información básica sobre el sector agropecuario de El Salvador. MAG. 1975

El cuadro 4.9 arroja una distribución desigual de la propiedad agrícola para 1975, en la que un reducido 0.3 por ciento del total de las propiedades rurales concentraba 409,500 hectáreas, equivalentes al 28.2 por ciento de la superficie total registrada; y con un tamaño promedio de 511.9 hectáreas.

En el otro extremo, los minifundios –parcelas de tierra utilizadas generalmente para cultivos de subsistencia que representaban el 48.9 por ciento del total de explotaciones agrícolas, apenas disponían de una superficie de

⁸⁰ Morales Carbonell, Ana María; Alonso Aquino, Luís. "Impacto de la reforma agraria sobre los procesos de diferenciación campesina en El Salvador". 1987. P 88

70,300 hectáreas, equivalentes al 4.8 por ciento del total disponible , con un promedio de 0.5 hectáreas.

Por su parte, el cuadro 4.10 refleja una relación inversa entre el tamaño de la tierra y la utilización de la misma; donde las tierras de mayor extensión, principalmente aquéllas de más de 50 hectáreas no eran cultivadas en casi el 60% de los casos. Mientras, por otro lado, las unidades de producción de menos de 1 hectárea (minifundios), que a su vez concentraban a más del 50% de la población rural (ver cuadro 4.12), exhibían un mejor aprovechamiento del recurso, dejando apenas un 13.7% de tierras no cultivadas.

CUADRO 4.10:

USO DEL FACTOR TIERRA (1975)

Unidades de producción según tamaño	Empresas	Total de tierras	% de tierras con cultivos permanentes	% de tierras con otros cultivos	% de tierras no cultivadas
Menos de 1 Ha.	132,907	70,568	6.2	80.1	13.7
De 1 a 50 Has.	119,574	329,837	8.5	52.1	29.4
De 10 a 50 Has.	15,749	339,633	11.2	31.2	50.6
De 50 a 200 Has.	3,356	308,356	15.8	28.1	56.1
De 200 has. a más	846	415,465	9.5	33.9	56.6
TOTAL	272,432	1,463,859	11.16	41.4	47.44

Fuente: MAG, documento 3. Seminario sobre evaluación de la reforma agraria en El Salvador. 1983. P.6⁸¹

En relación a los ingresos en el sector rural, el cuadro 4.11 refleja una desigual distribución entre los diversos estratos sociales, enraizada en una forma de tenencia de la tierra igualmente desequilibrada que beneficiaba a una minoría de grandes productores.

En menos de quince años el porcentaje de familias rurales carentes de tierras aumentó a más del doble, pasando de representar el 19.8% del total de familias en el sector rural, al 41.1% para 1975, recibiendo apenas el 18.4% del

⁸¹ Ibid. P.90.

ingreso bruto agropecuario. En el otro extremo, un 4.5% de las familias ubicadas en los tres estratos superiores (familiares, multifamiliares medianas y multifamiliares grandes), concentraban, para el año de 1975, el 39.1 % del ingreso total. Este polo privilegiado sumaba 20,363 familias sobre un total de 451,114.

CUADRO 4.11:
INGRESO BRUTO AGROPECUARIO POR FAMILIA RURAL
(1961-1975)

AÑOS	Estratos	Número de familias	%	Ingreso Total	%	Ingreso promedio por familia
1961	Familias sin tierra	56,134	19.8	57,331,338	9.0	1,021
	Microfincas	107,054	37.8	139,861,769	21.0	1,306
	Subfamiliares	100,245	35.4	184,025,761	28.9	1,836
	Familiares	15,235	5.4	72,448,824	11.4	4,755
	Multifamiliares medianas	3,335	1.2	81,275,184	12.8	24,370
	Multifamiliares grandes	1,027	0.4	101,889,814	16.0	99,192
	TOTAL	283,030	100	636,812,690	100	2,250
1975	Familias sin tierra	185,595	41.1	199,752,187	18.4	1,076
	Microfincas	125,192	27.8	182,627,506	16.8	1,459
	Subfamiliares	119,964	26.6	218,373,863	25.7	2,320
	Familiares	16,246	3.6	123,759,754	11.4	7,618
	Multifamiliares medianas	3,380	0.7	135,576,160	12.5	40,111
	Multifamiliares grandes	737	0.2	165,430,786	15.2	224,465
	TOTAL	451,114	100	1,085,519,336	100	2,406

Fuente: Oficina sectorial de planificación agropecuaria. MAG.⁸²

Por su parte, el cuadro 4.12 refleja la diferenciación poblacional en el sector rural salvadoreño, donde los minifundistas (campesinos con fincas menores de una hectárea) y los asalariados (campesinos sin tierras) aglutinaban, para 1975, al 92.5% de la población económicamente activa en el sector rural.

⁸² Ibid. P.91

CUADRO 4.12:
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
POR CATEGORÍAS SOCIALES (1975)

CATEGORÍAS SOCIALES		POBLACIÓN	PORCENTAJES
1	Latifundistas terratenientes	4,179	0.6
2	Comerciantes patronos	478	0.1
3	Medianos empresarios	16,150	2.4
4	Minifundistas	342,379	50.6
5	Comerciantes intermedios	29,877	4.4
6	Asalariados	283,564	41.9
7	Exportadores agropecuarios	50	–
TOTALES		676,677	100

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra y algunos aspectos demográficos DIGESTIC-CONAPLAN, abril- julio 1975. MAG-OSPA.⁸³

En este sentido, a la luz de la información anterior se vislumbra una distribución desigual de los recursos en sector rural, donde un reducido grupo de su población concentra un altísimo porcentaje de la propiedad y de los ingresos del sector rural, en detrimento de la mayoría de su población, quienes dedicados al cultivo de subsistencia o subordinados al empleo estacionario que ofrecen los grandes hacendados, tienen un limitado acceso al total de tierras disponibles y, consecuentemente, a los ingresos derivados de la explotación de este recurso.

Desgraciadamente, dicho entorno se ve agravado ante las presiones que ejerce una población en continuo crecimiento sobre el acceso a un recurso limitado y mal explotado (ver cuadro 4.10), que aunado al carácter cíclico del empleo rural deriva en el incremento en el desempleo crónico del campo, disminuyendo con ello la calidad de vida de las extensas mayorías en el sector rural.

⁸³ Ibid. P.93

4.7 PRINCIPALES INSTITUCIONES CREADAS EN EL PERÍODO

4.7.1 Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)

En el marco del programa de reformas sobre la tenencia de la tierra y mejora en las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas, prometidas por el coronel Arturo Armando Molina durante sus primeros años de gobierno, se crea el 20 de marzo de 1975, a través del decreto número 24, la Comisión Nacional de Transformación Agraria (CONATRA), con el propósito de impulsar y coordinar el proceso de transformación agraria en consonancia con la política agraria nacional.

El 26 de junio de 1975, a través del decreto legislativo número 302, se crea el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ISTA; el cual, como define el artículo 2 de su ley de creación, tendría como objetivo principal *“...ejecutar, en coordinación con otras entidades del Estado, la política de transformación agraria dictada por el Comité Nacional de Transformación Agraria”*⁸⁴.

Para el cumplimiento de tal propósito el gobierno estableció un presupuesto especial y varios presupuestos extraordinarios, además de facultar al ISTA, para que en coordinación con otras instituciones del Estado, desarrollara y orientara las siguientes actividades:

- *“Adquisición de las tierras afectadas por el proceso de reforma agraria;*
- *Elaboración de los planes técnicos necesarios para la adecuación de las tierras adquiridas;*
- *Elaborar los planes de asignación de tierras a los beneficiarios del proceso;*
- *Contratación de préstamos internos y externos; y*

⁸⁴ Decreto No.302: “Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria”. El Salvador. Junio 1975. P.2

- *Capacitar, promover y organizar a la población campesina beneficiaria del proceso*⁸⁵.

Posteriormente, para completar el marco legal y proveer los fondos necesarios para el proceso de transformación agraria, el 5 de enero de 1976 se emite el decreto referente al reglamento general de la ley del ISTA, que facultaba a dicho organismo a iniciar de forma inmediata los procedimientos de ejecución, así como los planes y programas específicos para garantizar el desarrollo del futuro proyecto de transformación agraria, una vez éste entrara en vigencia.

El 15 de enero de ese mismo año se emite la “Ley especial de parcelaciones comerciales” a través del decreto ejecutivo No.2; mediante la cual se pretendía evitar “...un fraccionamiento desordenado y antieconómico de la tierra, estableciendo trámites breves y los requisitos indispensables para llevar un registro de tales parcelaciones de parte del ISTA...”⁸⁶. Allandose de ese modo el camino para la aprobación e introducción de la Ley de Transformación Agraria.

Finalmente el Primer Proyecto de Transformación Agraria fue decretado el mes de junio de 1976, pero no fue hasta diciembre del mismo año que pudo entrar en vigencia, a partir de la aprobación del Plan Global de Trabajo 1976-1977, el cual básicamente contenía las políticas a seguir, las metas a alcanzar, así como los instrumentos y recursos necesarios para operar los diversos programas.

Sin embargo como se mencionó previamente en el apartado 4.4.2, las fuertes presiones de la oligarquía nacional a través de la ANEP, derivaron en la reforma de las leyes de creación del ISTA y del primer proyecto de transformación agraria, el 19 de octubre de ese mismo año; siendo una de las reformas fundamentales que el proceso de expropiación sólo podría darse en “aquellas

⁸⁵ Ibid. P.2

⁸⁶ Decreto ejecutivo No.2: “Ley de parcelaciones comerciales”. El Salvador.1976 P.1

explotaciones agropecuarias que no cumplieran con una función social”; concepto vago, sumamente subjetivo y, consecuentemente, de difícil aplicación.

Alcance de las actividades realizadas por el ISTA

Durante el período 1975-1979⁸⁷.

Para evaluar el alcance de las actividades realizadas por el ISTA, compararemos el desempeño de éstas contra sus objetivos específicos de creación.

- a) Adquisición de tierras: para 1979, el ISTA había adquirido un total de 121 propiedades agrícolas con una extensión de 81,522 manzanas, de las cuales tan sólo el 26.11%, equivalentes a 21,284 manzanas, calificaban para el proyecto; mientras un elevado 59.22% fueron descartadas aduciéndose razones técnicas, tales como acceso, clases de suelo, etc. En este sentido los resultados del ISTA fueron modestos en el cumplimiento de este objetivo, con la única salvedad que durante dicho proceso la institución tuvo que enfrentar una fuerte resistencia del sector privado a vender sus propiedades, quiénes solían pedir precios excesivos por el traspaso de las mismas.

Al inicio de sus funciones el ISTA recibió 20 mil manzanas de tierras sin adjudicar, las cuales en su mayoría eran de mala calidad y aquellas con algún potencial agrícola fueron adjudicadas de inmediato.

En las tierras marginales mencionadas, el ISTA implementó proyectos productivos de largo plazo (forestales, marañón, henequén, etc.) con el propósito de adjudicarlas al término de la maduración de dichos proyectos.

⁸⁷ Este apartado fue construido a partir de la información presentada en la tesis de Barrera Lemus, José María; Bonilla de Morán, Ana Margarita; González Portillo, Jaime Isabel; Rivas, Roque Alexander. “Análisis administrativo de las instituciones autónomas y dependientes 1980-1988: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria”. Marzo 1989. Pág.78-86

A finales de 1976, se adquirieron un total de 2,659 manzanas de tierra; 5,012 durante 1977 y 6,304 en 1978, estas últimas por un valor cercano a los 17.7 millones de colones.

Así mismo, a mediados de 1977 el ISTA implementó los llamados Proyectos de Desarrollo Integral Rural (PRODIR), como una nueva forma de trabajo que buscaba por un lado, estimular la producción agrícola a través de la implementación de proyectos productivos tales como cultivo de melón, sandía y granos básicos, así como programas de asistencia a la industria avícola, porcina, apícola, piscícola y del camarón, por citar algunos.

Por otro lado, los PRODIR pretendían también apoyar el desarrollo comunal a través de la implementación de proyectos tales como implementación de unidades de salud, escuelas talleres, mejoramiento de los caminos rurales y canales de drenaje, reforestación ornamental, etc.

- b) Adjudicación de tierras: Durante 1977 se adjudicó la hacienda “Bola de monte” en forma unifamiliar, así mismo, durante 1978, se adjudicó parte del PRODIR, aticoyo. Finalmente en 1979 se adjudicaron aproximadamente 30,000 manzanas

- c) Organización y capacitación: Se establecieron 9 grupos pre-comunitarios en los sectores comprendidos por el proyecto de transformación, a través de los cuales se pretendía integrar a los diferentes grupos campesinos bajo el esquema de las Asociaciones Comunitarias Campesinas, trabajando mancomunadamente con líderes comunales, cuerpos directivos de las cooperativas existentes, asociaciones femeninas y empresas juveniles

4.5 CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO.

- En términos generales este período se caracterizó por la introducción y consolidación del debate público sobre el problema agrario en El Salvador. Vale destacar que dicho problema no era en absoluto desconocido para el poder político nacional, puesto que el reconocimiento tácito de su importancia para el equilibrio social, en el ámbito de un país eminentemente rural –la mayoría de la población para el período en cuestión pertenecía al dicho sector–, se hizo manifiesto desde la década de los cuarenta a través de la aplicación de las primeras reformas, aunque marginales, en dicho sentido.

Ahora bien, lo novedoso de este período consistió en que por primera vez en la historia nacional, todos los actores sociales (nacionales como internacionales) reconocieron, en un momento u otro, que la elevada concentración de la tierra era el principal obstáculo para conseguir el pleno empleo y el desarrollo equitativo de la población, concluyendo, que ante dichas circunstancias, era fundamental la aplicación de reformas.

Sin embargo, los intentos de reforma llevados a cabo a largo del período analizado fueron sistemáticamente obstaculizados por la oligarquía nacional, a pesar que éstos contaban con el beneplácito del gobierno de Estados Unidos, en el marco de los objetivos de la “Alianza para el progreso”, y que además nunca atacaron la estructura de poder del grupo dominante. Reflejando con ello su plena oposición ante cualquier atisbo de cambio estructural, no dudando en recurrir al uso de medidas represivas ante cualquier amenaza.

- Por otro lado, este período también supuso la consolidación y posterior caída de un modelo económico alternativo, que pretendía superar la fragilidad inherente del modelo agroexportador, a través de la implementación de un

proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Para lo cual se armó todo un andamiaje institucional en torno suyo (leyes, organizaciones, etc), que culminó con el establecimiento del Mercado Común Centroamericano a principio de la década de los 60's. Sin embargo, la vulnerabilidad del modelo a sus fuentes de financiamiento, supeditadas al desempeño favorable del sector al cual trataba de sustituir (el sector agroexportador), aunado al bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población centroamericana, así como a factores coyunturales adversos, tales como la guerra contra Honduras y alza de los precios internacionales del petróleo, condenó al Mercado Común y de paso al fracaso.

- Este período también significó la constatación de la inviabilidad de la vía democrática como mecanismo de acceso al poder. La pérdida de legitimidad de los procesos electorales nacionales, producto de los constantes fraudes perpetrados por el gobierno de turno, aunado al uso de la represión como elemento “legitimador” de un régimen viciado, derivó en la radicalización de los movimientos sociales, lo que a su vez supuso la consecuente institucionalización de la represión política.

CAPÍTULO 5. JUNTAS REVOLUCIONARIAS DE GOBIERNO (1979-1984) Y GOBIERNO DEL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO (1984-1989).

5.1 GOLPE DE ESTADO DE 1979 Y JUNTAS REVOLUCIONARIAS DE GOBIERNO (1979-1984)

5.1.1 Contexto socio político⁸⁸

En la medida que la oposición al gobierno del general Carlos Humberto Romero se agudizaba, tanto a nivel nacional como internacional, producto del recrudecimiento de sus medidas represivas, algunos estamentos militares se dieron cuenta de la necesidad de cambiar la dirección política del país para evitar una confrontación social mayor. Dicha presunción se vio confirmada con la caída del dictador Anastasio Somoza en Nicaragua a mediados de 1979. Por lo que un grupo de militares jóvenes, en coordinación con algunos elementos civiles comienzan a planear el derrocamiento del régimen vigente.

Finalmente, el 15 de octubre de 1979, se produjo el golpe de estado dirigido por los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Arnoldo Majano, que apoyados por cinco unidades Militares obligaron al general Romero a abandonar el país y al exilio en México.

Inmediatamente, los militares golpistas redactaron una proclama a través de la cual se comprometían al cese de la represión y de los procedimientos ilegales, la supresión de la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), la legalización de las organizaciones populares y de todos los partidos políticos, el respeto a los derechos humanos y la implementación de medidas encaminadas a lograr “una distribución equitativa de la riqueza nacional”, mediante la

⁸⁸ El presente apartado se extrae de: Cardenal, Rodolfo. “Manual de Historia Centroamericana”, Cáp.6; y de Ministerio de Educación de El Salvador, “Historia de El Salvador tomo II” , Cáp.28 y 29

implementación de la reforma agraria y reformas a la banca y al comercio exterior. Sin embargo, recalcaron que se consideraban como un gobierno de transición hacia la normalización de la vida política y de las instituciones democráticas, haciendo un llamado a todas las fuerzas políticas para que se incorporaran al proceso.

A los pocos días del golpe militar, se conformó una Junta Revolucionaria de Gobierno, integrada por dos representantes de las fuerzas armadas, los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Arnoldo Majano y los representantes civiles, Guillermo Manuel Ungo, secretario general de MNR; el Ing. Román Mayorga Quirós, en aquel instante Rector de la UCA; y el ingeniero Mario Andino como representante de la empresa privada. Dicha junta contó con el apoyo de las fuerzas progresistas del país, desde la democracia cristiana hasta el partido comunista, a excepción de las organizaciones populares y políticos militares.

Durante el primer mes de su gestión, la Junta Revolucionaria, en consonancia con la proclama de la fuerza armada del 15 de octubre, ordenaron la disolución de la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), así mismo se creó una comisión especial para investigar el paradero de los presos políticos, empero la poca efectividad de dicha comisión acarrió fuertes críticas a la Junta.

Sin embargo, no fue sino la aprobación, a finales de ese mismo año, de la "Ley de congelación de bienes rurales", a través del decreto 43, la que puso en pie de lucha a la oligarquía nacional. Según esta ley *"Ninguna persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de más de cien hectáreas de tierra, en uno o varios inmuebles rústicos en el territorio nacional, no podría su dominio, ni gravarlos por hipoteca o usufructo, mientras no entrara en vigencia la Ley de Reforma Agraria; por otra parte, las propiedades entre 50 y 100 hectáreas,*

*solamente con autorización del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), podían ser negociadas o transferidas”.*⁸⁹

En este sentido, con este decreto se evitaba que los grandes propietarios pudieran vender o traspasar, en forma real o ficticia, las propiedades rurales, asegurando, consecuentemente, un proceso agrario sin evasivas. A pesar de ello algunos terratenientes argumentaban que muchas de sus propiedades eran de índole urbana, y por tanto se encontraban fuera del decreto. También se dieron los casos de *“utilizar protocolos de abogados, con fechas anteriores a la puesta en vigencia del decreto, para poder efectuar transacciones sobre sus propiedades rurales”*⁹⁰.

A pesar de estos esfuerzos, la Junta de gobierno aún no lograba granjearse el apoyo de las organizaciones populares y político militares, las cuales sostenían que el Golpe tenía por objeto preservar el sistema político económico vigente, mediante la aplicación de ciertas reformas populistas que desmontarían la revolución en marcha, destruyendo a las organizaciones político-militares que avanzaban rápidamente a la conquista del poder. Razón por la cual seguían manifestándose y tomando edificios públicos en señal de protesta a la Junta.

Pero la Junta de gobierno contaba, además, con la oposición de los sectores militares más conservadores, quienes consideraban que el nuevo gabinete de gobierno estaba formado por demasiados civiles con una amplia y reconocida trayectoria de oposición a los gobiernos militares de antaño, así como por sus posiciones antioligárquicas. Por ello varios de los promotores del Golpe fueron marginados y, paulatinamente, el grupo de oficiales jóvenes comprometidos con el programa de reformas sociales tuvo que subordinarse a los oficiales de

⁸⁹ Marroquín Mena, Edgar. “Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987). P.46-51

⁹⁰ Ibid, Pag.51

mayor jerarquía, quienes no compartían el mismo entusiasmo por los cambios anunciados.

Paulatinamente, los mandos militares tradicionales empezaron a frenar las iniciativas y las medidas reformistas propuestas por la Junta. Así, el decreto de congelamiento de tierras (decreto 43) se retuvo innecesariamente, la nacionalización del comercio exterior se redujo, la declaración de los principios de reforma agraria se retrasó y el estatuto constitucional se bloqueó; mientras, de forma paralela, la represión política recrudeció.

Finalmente, las presiones ejercidas contra la Junta Revolucionaria de Gobierno, tanto desde la izquierda como desde los sectores más derechistas de la clase dominante y, principalmente, del ejército, socavaron las frágiles bases de su administración. Por lo que el 2 y el 3 de enero de 1980, a raíz de la negativa del alto mando de las fuerzas armadas a demostrar estricta obediencia al poder ejecutivo y detener inmediatamente la represión, los miembros civiles de la Junta y 22 ministros del gabinete dimitieron en bloque.

A los pocos días se conformó una nueva Junta de Gobierno integrada por los coroneles Gutiérrez y Majano; un independiente, el doctor José Ramón Avalos Navarrete y los demócratacristianos José Antonio Morales Ehrlich y Héctor Miguel Dada Hirezi, quién el 3 de marzo de 1980 presentó su renuncia como miembro de la junta aduciendo el incumplimiento del pacto; por lo que el 1 de marzo el PDC, en convención extraordinaria, nombró a José Napoleón Duarte como nuevo miembro de la Junta. La creación de esta nueva Junta de Gobierno se amparaba en la existencia de un pacto entre el ejército y el Partido Demócrata Cristiano, según el cual el ejército permitía a la junta de gobierno demócrata Cristiana impulsar algunas reformas a cambio de que ésta no interviniera en los asuntos internos de aquél. Sin embargo, las condiciones de este acuerdo posibilitaron que el ejército se convirtiera en un poder paralelo y llevara adelante, y con total impunidad, su política de exterminio de las organizaciones populares.

La introducción de este pacto político entre las fuerzas civiles y las fuerzas militares y que abría la senda para la aplicación de reformas económicas y sociales obedecía, según diversos autores –no sin justificación, a una nueva estrategia de la política exterior estadounidense, inspirada en el temor del llamado “efecto dominó”, según el cual la caída del gobierno nicaragüense en manos de un gobierno anti estadounidense propiciaría la progresiva caída del resto de países centroamericanos, amenazando la seguridad nacional de los Estados Unidos, así como sus intereses estratégicos en la región y en el Canal de Panamá.

En general en el seno del congreso estadounidense se argumentaba que existía el convencimiento de que *“Si el gobierno no toma medidas, drásticamente, para socavar el atractivo popular de las soluciones marxistas radicales para los graves problemas sociales y políticos que aquejan a El Salvador por intermedio de un programa significativo de reforma, el resultado, casi de seguro será una sangrienta guerra civil con la subsiguiente victoria de la izquierda radical”*⁹¹.

En concreto, el nuevo modelo, denominado “Reformismo contrainsurgente” suponía la introducción de ciertas reformas en la estructura de la propiedad de la economía salvadoreña con el objetivo de disminuir la base social de los movimientos de izquierda y de las agrupaciones guerrilleras, frenando así su desarrollo. De esta forma, se decreta el inicio de un importante proceso de reformas, en cuya planificación intervino estrechamente el gobierno estadounidense, a través de la Agencia Nacional para el Desarrollo (AID) que comprendían la implementación de la reforma agraria –que será desarrollada en el apartado siguiente–, la nacionalización del sistema financiero y la nacionalización del comercio exterior del café y del azúcar; contenidas en el Plan Trienal (1981-1983).

⁹¹ William Browder, Congressional record No.99, part II, Washington D.C, June 17, 1980. Citado por Edgar Marroquín Mena, Evaluación de la reforma agraria en El Salvador (1980-1987), editorial Universitaria, 1987. P.53-54.

Efectivamente, en marzo de 1980 se decreto la ley de reforma agraria, según la cual toda propiedad individual mayor de 500 hectáreas sería expropiada y entregada a cooperativas, mientras que aquellos campesinos que alquilaban tierras tendrían la opción de comprarlas a plazos. Por su parte, las políticas de estatización de la banca y del comercio exterior, en el marco del plan de reforma agraria, permitirían, por un lado la canalización de préstamos a las cooperativas y los propietarios que se estaban creando en las zonas rurales. Por otro lado, el control estatal del comercio exterior de los principales productos de exportación garantizaban al Estado un incremento considerable en de los ingresos corrientes, que a su vez posibilitarían el financiamiento de las reformas emprendidas.

Sin embargo este proceso de reformas no significó de manera alguna el inicio de un proceso real de democratización. Por el contrario, éstas sirvieron como pretexto a las fuerzas de seguridad para legitimar la violación sistemática de los derechos humanos, así como la intensificación de la represión hacia movimientos populares, bajo la égida de que todos aquellos que no aceptasen las reformas o la nueva Junta de gobierno, eran comunistas o subversivos que debían de ser aniquilados.

Ante el aumento de la represión, la iglesia católica, que un principio había visto con buenos ojos las reformas propuestas por la segunda junta, las crítico fuertemente, a través de Monseñor Romero, por considerar que se habían desnaturalizado, argumentando que no se podían hacer reformas para el pueblo en contra suya y de sus organizaciones. Progresivamente sus homilías se fueron tornando cada vez más duras y más críticas contra la gestión del gobierno y las acciones de los cuerpo de seguridad a quienes acusó de diversas matanzas y persecuciones de civiles indefensos. En su última homilía, Monseñor Romero, hizo un llamado a los hombres de uniforme para que, en el nombre de Dios, cesaran la represión contra el pueblo. Al día siguiente, el 24 de marzo de 1980, el arzobispo

fue asesinado mientras oficiaba una misa en la capilla del hospital de la Divina Providencia.

Durante los meses restantes de 1980 la crisis social continuó agudizándose, mientras aumentaba la escalada de violencia en todo el país. En este punto se tornaba cada vez más evidente para los dos bandos en disputa la inevitabilidad de un inminente conflicto armado.

Con la idea de generar una insurrección popular como único medio de alcanzar el poder político, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)⁹² lanza su primera ofensiva militar de gran envergadura, en enero de 1981, dando de esta manera inicio “oficialmente” la guerra civil que azotaría al país por los siguientes 11 años.

La ofensiva general duró aproximadamente diez días, durante los cuales la lucha armada se desató en al menos ocho departamentos del país: San Salvador, Santa Ana, Chalatenango, Cabañas, San Vicente, La Paz, Morazán y Usulután. Sin embargo, la ofensiva no contó con el apoyo esperado en el terreno urbano, por lo que el FMLN decidió replegarse y la fuerza armada tomó la iniciativa, golpeando las bases militares del FMLN.

De 1981 a 1984 se generaliza la guerra civil. El FMLN consolida sus posiciones en aproximadamente una tercera parte del país, principalmente en el norte y oriente en los departamentos de Morazán, Chalatenango, parte de la Unión; Cabañas, San Miguel, Usulután y el cerro de Guazapa.

⁹² Organización militar creada en 1979 con la participación de los cinco grupos guerrilleros que habían actuado hasta entonces de manera más o menos independiente: el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), brazo armado del Partido Comunista de El Salvador.

Las fuerzas armadas, por su parte, desplegaron grandes operativos a partir de 1981, con el objetivo de eliminar rápidamente a la guerrilla y a sus bases de apoyo, constituidas principalmente por las asociaciones rurales campesinas. Para ello lanzaron operativos bajo la modalidad de guerra regular, consistentes en ataques conjuntos por parte de la infantería y la artillería apoyadas por la aviación, contra zonas específicas.

Por su parte, en el plano político, las principales fuerzas sociales del país, buscaban establecer un nuevo sistema político que reemplazara al que fue depuesto a través del golpe de estado de 1979. En general los principales partidos políticos del país, tales como el PDC, el PCN y el recientemente formado Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), eran concientes de la conveniencia de establecer un nuevo gobierno que gozase de mayor representatividad y legitimidad, por lo que en 1982, el presidente de la segunda Junta de gobierno, José Napoleón Duarte, convoca a elecciones constituyentes para marzo de ese mismo año.

Durante las elecciones de marzo de 1982, tomaron parte el PDC, el PCN y ARENA, absteniéndose de participar en dichos comicios los principales partidos de izquierda, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), debido en buena medida a su vinculación como Frente Democrático Revolucionario con el FMLN. Posteriormente ambos organismos (FDR y FMLN) hicieron un llamado a la población para boicotear las elecciones. Los resultados electorales dejaron como ganadores a los partidos de derecha (ARENA y PCN), quienes tomaron el control de la asamblea constituyente, designando como presidente de la misma al mayor Roberto D 'Aubuisson, titular de la Alianza Republicana Nacionalista.

Inmediatamente la recién electa asamblea constituyente comienza la elaboración de una nueva constitución política para el país, la cual entraría en vigor en diciembre de 1983. Así mismo, designó por unanimidad y de forma

interina a un presidente civil, el abogado independiente Álvaro Alfredo Magaña, hasta la realización de elecciones presidenciales, previstas para marzo de 1984. Junto al presidente interino, se eligieron tres vicepresidentes en representación de los principales partidos políticos.

Posteriormente, ante la alarmante situación económica que se manifestaba a través de una progresiva caída en las principales variables macroeconómicas del país, el gobierno provisional aprueba la aplicación de medidas de estabilización económicas tendientes a reencauzar el ritmo de la economía nacional.

Entre las medidas implementadas a través del plan de estabilización económica del período 1982-1983 destacan: el alza de las tasas de interés –a fin de lograr una contracción de la demanda–, el congelamiento de sueldos y salarios, una menor expansión del crédito al sector público y promoción del crédito al sector privado, además de la creación de un mercado paralelo de divisas.

Sin embargo los resultados de estas medidas no cumplieron con las expectativas generadas, puesto que el déficit fiscal, si bien se frenó, no disminuyó y de paso aumentó el desequilibrio externo y persistió la inflación, como se verá en el apartado correspondiente al análisis estadístico del período.

5.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

El proceso de reforma agraria se inició en el país a principios de la década de los ochentas, en el marco de la implementación de las políticas de estatización promulgadas en la consigna de la fuerza armada del 15 de septiembre de 1979, y retomadas por la segunda Junta de gobierno, en consonancia con las políticas del “Reformismo contrainsurgente” promovido por el gobierno estadounidense.

Dichas políticas de estatización, como se mencionó anteriormente, comprendían tres grandes ejes: la reforma agraria, la nacionalización de la banca y la nacionalización del comercio exterior; Donde la aplicación de éstas permitiría *“La transformación profunda de las anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que no ofrecían para la mayoría de los habitantes las condiciones mínimas... para que puedan realizarse como seres humanos”*; lográndose con ello *“Una distribución equitativa de la riqueza nacional, el incremento en forma acelerada del producto territorial, el incremento de las oportunidades económicas para la población, proteger al consumidor, garantizar el derecho a la vivienda, a la alimentación, a la salud y educación de los habitantes”*⁹³

La ley básica de reforma agraria es promulgada el 5 de marzo de 1980 por la Segunda Junta de Gobierno, mediante el decreto legislativo número 153, bajo el propósito de impulsar una transformación sustancial de la tenencia de la tierra, que permitiría a su vez el cumplimiento de múltiples objetivos específicos encaminados a beneficiar a un amplio sector de la población rural, entre los que podemos mencionar: la disminución de los elevados índices de pobreza prevalecientes en dicha población y facilitar el difícil acceso de los campesinos a la tierra; así mismo, elevar los niveles de producción y productividad en las unidades productivas agropecuarias, que además de contribuir a mejorar las condiciones de vida, asegurarían el éxito de su gestión empresarial.

El documento antes citado –Ley básica de reforma agraria define y establece el alcance del proceso de reforma agraria de la siguiente manera, mediante los artículos 2, 3 y 4:

“Para los propósitos de esta ley, la Reforma Agraria debe ser entendida como la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la nación mediante la

⁹³ Fragmento de la proclama de la Fuerza Armada, emitida el 15 de octubre de 1979.

sustitución del sistema latifundista por un sistema de tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo...⁹⁴”

“...La reforma agraria será llevada a cabo a través de todo el territorio nacional sin consideraciones acerca del cultivo, localización, productividad, sistema de tenencia de la tierra, calidad del suelo, o cualquier otra variable; por lo tanto, cualquier tierra para la agricultura, ganadería o explotación forestal deberá ser afectada por esta ley, con las excepciones o limitaciones establecidas por la misma ley⁹⁵.

“La tierra afectada por la presente ley comprende cualquier propiedad dentro del territorio nacional perteneciente a uno o más individuos, estados, o asociaciones que excedan de 1,000 hectáreas, para aquellas tierras con clasificación I, II, III y IV; y de 150 hectáreas para las tierras clasificadas como V, VI y VII. Estas clasificaciones constituyen el derecho de reserva⁹⁶.

En este sentido, podemos afirmar que el objetivo general del proceso de Reforma Agraria, era el de asegurar a los campesinos una mejor satisfacción de sus necesidades básicas en forma permanente, a través de la “democratización” de las tierras.

Ahora bien, la complejidad del mismo proceso requirió de una infraestructura jurídica e institucional básica que posibilitara planear, impulsar, ejecutar y evaluar su desarrollo. Dicho marco quedo integrado principalmente por

⁹⁴ Ministerio de Agricultura y Ganadería. L98I. P-26, citado por Morales Carbonell, Ana María; Alonso Aquino, Luís. “Impacto de la reforma agraria sobre los procesos de diferenciación campesina en El Salvador”. Septiembre 1987.P.33

⁹⁵ Ibid. P.33-34

⁹⁶ Ibid P.34

los decretos e instituciones que se exponen a continuación⁹⁷; y, que se remontan hasta la creación de la Comisión Nacional de Transformación Agraria en 1975:

- Decreto No.24. Promulgado el 21 de marzo de 1975 y que constituye la ley de creación de la Comisión Nacional de Transformación Agraria; organismo multisectorial integrado por los titulares del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Banco Central de Reserva de El Salvador y CONAPLAN; siendo en conjunto, responsables de definir y orientar el proceso de transformación Agraria, prometido en el plan de gobierno del coronel Arturo Armando Molina.

- Decreto No.302. Promulgado el 30 de junio de 1975 y que supone la aprobación de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), como una entidad autónoma responsable de la ejecución, en coordinación con otras entidades estatales, de la política de transformación agraria definida por la Comisión nacional de Transformación Agraria. Sin embargo, posteriormente en octubre de 1976, se realizaron modificaciones referentes a la ejecución del proceso de transformación agraria, a través del decreto No.123. Gracias a las constantes presiones de parte los grandes propietarios agrícolas, tal como se expuso en el capítulo anterior.

- Decreto No.43, promulgado a fines de 1979, con el nombre de “Ley de congelación de bienes rurales”, según el cual quedaban congeladas las transacciones de propiedades agropecuarias de más de 100 hectáreas, mientras que aquellas cuyo tamaño oscilaba ente las 50 y 100 hectáreas, únicamente podrían negociarse previa autorización del ISTA. A través de

⁹⁷ El siguiente segmento se extrae del documento “Evaluación del Proceso de Reforma Agraria”, páginas 1 y 2; publicado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1993.

esta medida el gobierno se aseguraba un proceso agrario sin evasivas, previo a la implementación de las reformas de 1980⁹⁸.

- Decreto No.153. Promulgado el 5 de marzo de 1980 y que constituye la Ley básica de la reforma agraria.
- Decreto No.154. Promulgado el 5 de marzo de 1980, legisla la expropiación de los inmuebles rústicos mayores de 500 hectáreas, cuya aplicación le corresponderá al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).
- Decreto No.207. Promulgado el 28 de abril de 1980, reguló el traspaso de las parcelas a sus cultivadores directos, constituyéndose en la tercera etapa de la reforma agraria, para cuya ejecución fue creada posteriormente, mediante el decreto No.525 de fecha 11 de diciembre de 1980, la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA); que vino a sustituir al ISTA, designado en un primer momento para la ejecución de este decreto.
- Decreto No.842. Promulgado el 28 de octubre de 1981, determina el destino de la tierra que el ISTA adquirió con anterioridad al proceso de reforma agraria, en el marco del proyecto de transformación agraria de 1976; siendo esta misma institución y FINATA la responsables de su puesta en marcha; por lo que, una porción de esta tierra pasó a formar parte de la primera etapa y el resto de la tercera etapa.
- Decreto No.839. Promulgado el 8 de diciembre de 1987, se refiere a la transferencia voluntaria de tierra privada con vocación agropecuaria, cuya implementación y financiamiento le correspondieron a FINATA.

⁹⁸ Aunque los decretos 24, 302 y 43 no formaban parte del proyecto de reforma agraria impulsada por la segunda junta de gobierno, su inclusión en este apartado responde al hecho de que muchos de los decretos posteriores retoman algunas de las figuras jurídicas creadas a través de éstos, a pesar que sus atribuciones quedaron modificadas, en mayor o menor medida, con la inclusión de las nuevas reformas.

- Decreto No.840. Promulgado el 8 de diciembre de 1987, Ley mediante la cual se creó el Comité de Organizaciones Campesinas (COC), institución operativa y que coordinaría la ejecución de la segunda fase de la reforma agraria.
- Decreto No.895. Promulgado el 26 de febrero de 1988, trata de la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas, correspondiéndole al ISTA su administración.

Ahora bien, en el plano operativo el proyecto de reforma agraria se dividió originalmente en dos etapas, de conformidad a lo establecido en el decreto 153 ó Ley básica de reforma agraria.

Etapas I

En general, las características de la primera etapa, especificadas a través del decreto 154 se mencionan a continuación:

- Afectaba a los inmuebles rústicos con extensiones de tierras mayores a las 500 hectáreas, que representaban alrededor del 15% de las tierras agrícolas del país, donde el 60% de dicho 15% comprendía pastizales y terrenos baldíos;
- No se tocaban, en el desarrollo de esta fase, los cultivos de exportación (fundamentalmente el cultivo del café);
- Las expropiaciones de las propiedades antes mencionadas serían pagadas a través de bonos a 20, 25 y 30 años, dependiendo de las características específicas de cada uno de ellos (bonos preferenciales, tipo "A", bonos tipo "B" y bonos tipo "C");

- Los pagos antes mencionados serían efectuados según las declaraciones de la renta y vialidad de los años 1976-1977⁹⁹.

Etapa II

Por su parte los aspectos contenidos por la segunda etapa, son los siguientes:

- Afectaba a los inmuebles rústicos con una extensión máxima de 150 a 100 hectáreas, dependiendo de la calidad de los suelos; correspondientes al 23% de la tierra cultivable del país, y afectando al 60% del cultivo del café.
- Las expropiaciones de la propiedades antes citadas serían pagadas bajo la modalidad del 25% en efectivo y el 75% restantes en bonos¹⁰⁰.

Sin embargo esta última etapa nunca pudo implementarse debido a la aprobación de la constitución política de 1983, que a través de la implementación del artículo 105, dejó intacta la estructura de tenencia de la tierra y suspendió “legalmente” la fase 2 de la reforma. Todo ello favorecido por el triunfo electoral de los principales partidos de derecha (PCN y ARENA) durante las elecciones constituyentes de 1982, que otorgaron a la cara política de la oligarquía nacional el control mayoritario de la recién electa Asamblea Nacional Constituyente.

⁹⁹ Reforma agraria en El Salvador (1980-1981): su impacto en la sociedad salvadoreña. Laurence, Simon James C. Stephens, ECA 389, marzo 1981. P.173-180; citado por Edgar Marroquín Mena, Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987), editorial Universitaria, 1987. P.51-52.

¹⁰⁰ Op. Cit. P.52

Etapa III

Posteriormente, el 28 de abril de 1980, se añadió una tercera etapa al proceso de reforma agraria, a través del decreto 207, mediante el cual se pretendía traspasar la tierra a los trabajadores directos que las arrendaban, pero con un máximo de siete hectáreas; por lo que esta fase también fue conocida como “la tierra para el que la cultiva”, puesto que dicho recurso pasó a ser propiedad del agricultor que la había cultivado.

En este sentido, la modalidad de adjudicación y de traspaso de las tierras afectadas por este decreto favorecieron la proliferación de una estructura agraria minifundista; debido a que originalmente, las tierras reformadas eran trabajadas – dada su extensión por pequeños grupos familiares.

Desgraciadamente, la mayoría de las tierras expropiadas durante esta fase estaban ubicadas en suelos marginales y eran empleadas en la producción de cultivos de subsistencia –principalmente granos básicos– cuya productividad estaba muy por debajo del promedio nacional; agravado por el hecho de que en su mayoría, las tierras en cuestión carecían de irrigación y estaban ubicadas en pendientes pronunciadas, propicias para la erosión fluvial.

Llegados a este punto, es importante destacar que la distribución de las tierras expropiadas dentro del proyecto de reforma agraria no fueron regaladas a sus beneficiarios. Éstas fueron vendidas a los campesinos y cooperativas, si bien es cierto a precios bajos y en condiciones financieras favorables. En este sentido, el Estado actuó como catalizador de la oferta agraria, al permitir el acceso de un reducido segmento de la población rural al mercado de tierras.

5.3 GOBIERNO DEL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO (1984-1988).

5.3.1 Entorno político-económico

Como se mencionó anteriormente, en 1982, la recién conformada Asamblea Constituyente, luego de designar como presidente provisional al abogado Álvaro Magaña, convoca a la realización de elecciones presidenciales para el mes de marzo de 1984.

Las elecciones de 1984, significaron el enfrentamiento de las dos principales fuerzas políticas de dicho período, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que en los últimos años había ganado un importante espacio político, entre las fuerzas de derecha, en detrimento del Partido de Conciliación Nacional (PCN), que comenzaba a resentir el desgaste político de más de dos décadas en el poder mediante el establecimiento de gobiernos ilegítimos.

Los resultados del proceso electoral arrojaban un empate técnico entre los candidatos del PDC (José Napoleón Duarte) y de ARENA (Roberto D Aubuisson) al no obtener ninguno de los dos la mayoría de los votos disputados; por lo que se vio en la necesidad de convocar una segunda votación que ganó José Napoleón Duarte al obtener un 53.6% de los votos válidos.

A la llegada al poder del Partido Demócrata Cristiano se encuentra ante una economía endeble, sacudida por fuertes desequilibrios externos e internos y presionados constantemente por una perniciosa guerra civil, que derivaba en un continuo deterioro en las condiciones de vida de la población de escasos recursos.

Ante tal situación, *“el gobierno establece un nuevo plan de políticas económicas orientadas hacia la expansión de la demanda, bajo el nombre de “Plan de Reactivación Económica”. Según el cual la expansión de la demanda*

*interna estimularía a su vez al aparato productivo y fortalecería a la oferta, otorgando incentivos a los sectores prioritarios con mayor incidencia en la recuperación*¹⁰¹. Lo que consecuentemente elevó el gasto público e incrementó el déficit fiscal.

Por otro lado, el nuevo presidente, en relación al conflicto militar, externaba en la ONU su disposición a dialogar con el FDR-FMLN, por lo que convocó a la dirigencia de los organismos antes citados a una reunión en la Palma, Chalatenango, con miras a buscar la finalización del conflicto. Sin embargo la inflexibilidad en las posturas de ambas partes condenaron las negociaciones al fracaso. Por un lado la izquierda demanda como condición para deponer las armas, la creación de un nuevo gobierno con amplia participación de todas las fuerzas políticas del país; mientras el gobierno explicaba su llamado a la deposición de las armas, argumentado que las causas que habían dado origen al conflicto ya estaban –a juicio de ellos– superadas o en vía de estarlo, por lo cual la izquierda ya no tenía justificación para seguir con la lucha armada, garantizándoles su reinserción a la vida política del país como partido político. Semejante resultados se obtuvieron en negociaciones futuras entre ambas partes.

En 1986, el gobierno demócrata cristiano, bajo la presión del FMI, a raíz de créditos aprobados en 1982 por monto aproximado de 85 millones de dólares; aplicó el primer programa de estabilización económica denominado “Plan de Reactivación y Estabilización Económica”, mediante el cual se buscaban corregir los principales desequilibrios económicos y financieros del país.

En concreto, dicho programa comprendía una serie de medidas encaminadas a contraer la demanda agregada y lograr la estabilidad económica, tales como: devaluación de la moneda nacional, contracción del crédito al sector público, aumento de las tasas de interés y reducción del déficit fiscal.

¹⁰¹ Un programa de estabilización y reactivación económica. Ibisate, Francisco Javier. ECA, año XLI No.450 abril 1986. P.276.

A continuación se presenta un esquema de las principales políticas, medidas y efectos pretendidos por el plan de reactivación y estabilización económica¹⁰²:

POLÍTICA	MEDIDA	EFECTOS
Cambiaría	Unificación del tipo de cambio; centralización en la concesión de divisas y uso obligatorio de cartas de crédito; depósitos previos del 100% para ciertos productos.	Establecer un valor más real del colón; controlar la utilización de las divisas, eliminación del mercado negro de divisas y reducción de las importaciones.
Monetaria	Reducción del crédito al sector público, incremento de las tasas de interés, encaje legal estacional.	Reducción de la inflación, nacionalización del crédito acorde con el PIB real, fomento de ahorro, reducción de la liquidez bancaria.
Fiscal	Impuestos de emergencia sobre ingresos del café, aumento del impuesto selectivo al consumo, racionalización del gasto público.	Reducción de la liquidez en manos del público, incremento de los ingresos fiscales, reducción del déficit fiscal, reducción del consumo importado.
Comercial	La no importación de bienes suntuarios	Reducción del déficit de la balanza comercial
Salarial	Aumento del salario mínimo y salario de empleados públicos	Con el fin de compensar los altos costos de la vida
Precios	Aumento de precios en productos como combustible en contrapartida a la devaluación, control de precios	Limitar el incremento del costo del combustible del transporte colectivo y proteger el poder adquisitivo de la población.

Sin embargo, los resultados de este nuevo plan de económico, al igual que sus antecesores, únicamente contribuyeron el deterioro en las condiciones de vida de la población. El proceso inflacionario generado a partir de la devaluación del colón aunado al manejo restrictivo de la política económica, propició el deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios reales de los trabajadores.

Así mismo, el Plan en cuestión adolecía de falta coherencia teórica, debido a que se pretendía por un lado estabilizar la economía y por otro propiciar su reactivación “pero los efectos positivos de las primeras, entorpecerían el orden

¹⁰² El cuadro presentado se extrae de Barrios Santos, Sandra Alicia; Ortiz Orellana, Carlos Alberto; Lara Sánchez, Carlos Alejandro; Vaquerazo Nóchez, Aquiles Omar. “Análisis administrativo de las instituciones autónomas y dependientes, El Salvador 1980-1988: Banco de Fomento Agropecuario”. Pág. 44.

pretendido por las segundas políticas”¹⁰³. Por ejemplo, una tasa de interés elevada, propiciaría un incremento del ahorro privado y posibilitaría, en cierta medida –y si descontamos el factor riesgo país, frenar la salida de capitales; pero al mismo tiempo conllevaría a frenar la reactivación económica.

En general, las políticas desarrolladas a lo largo de la década no solucionaron la crisis económica del país, y denotaban una alarmante falta de visión de largo plazo de sus gestores; que se hacía patente por los continuos cambios experimentados por las políticas públicas durante el período en cuestión.

En este sentido, los reiterados fracasos experimentados en el plano económico ante la constatación de la agudización de la crisis, aunado a las constantes acusaciones de corrupción pública, la continua supeditación a las políticas económicas estadounidenses, la falta de apoyo del grupo militar y de la oligarquía, fruto de las reformas emprendidas, y la falta de una salida diplomática al conflicto militar, erosionaron la credibilidad política del Partido Demócrata Cristiano, que culminó en la derrota electoral durante los comicios presidenciales de 1988.

5.4 EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

Una apreciación inmediata del proceso de reforma agraria llevado a cabo durante la década de los ochentas, permitiría establecer un juicio positivo sobre los resultados alcanzados por esta medida, por lo menos en su primera fase; debido en gran parte a la magnitud de las tierras incorporadas, así como del número de beneficiarios que se originaron a partir de la redistribución de las tierras expropiadas de un número limitado de personas a manos de miles de familias campesinas.

¹⁰³ Ibid, P.5.

En efecto, para el período 1988-1989, el área total en que se desarrollaba el proceso de reforma agraria alcanzaba las 282,225.1 hectáreas, así como un total de 548,714 beneficiarios –entre beneficiarios directos y población beneficiaria, principalmente familiares de los asociados¹⁰⁴.

Sin embargo un análisis más detenido del proceso, no arroja resultados tan halagüeños, puesto que el total de población beneficiada con las reformas representaba a penas alrededor del 20% de la población rural, mientras el 80% no beneficiado (aproximadamente 220,000 hogares) continuaban viviendo en condiciones de pobreza o extrema pobreza¹⁰⁵.

Por otro lado, las 282,225.1 hectáreas repartidas hasta el período 1987-1988, representaban apenas el 19.28% del total comprendido por las propiedades rurales reportadas para el año de 1975, tal como se reflejaba en el cuadro 4.10 del capítulo anterior. Así mismo, cerca del 50% de la población rural carecía de tierras para cultivar.

En este sentido la adecuada evaluación del proceso de reforma agraria debería de suponer un análisis más detallado acerca de factores tales como la superficie total reformada, los usos destinados a las tierras adjudicadas, el acceso al financiamiento, la población beneficiaria, la distribución del ingreso y la mejora de las condiciones de vida de la población rural en general. Todo ello imbricado al grado de cumplimiento y al alcance real de las diferentes etapas comprendidas dentro del proyecto de reforma agraria.

El cuadro 5.1 refleja las variaciones del área total reformada, estratificada por decretos, para el período 1980-1989; Según el cual el área total desarrollada durante el proceso de reforma agraria asciende, para 1989, a 276,524.2

¹⁰⁴ Evaluación del proceso de reforma agraria, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1993. P.5-6.

¹⁰⁵ Impacto de la reforma agraria sobre los procesos de diferenciación campesina en El Salvador. Morales Carbonell, Ana Marina y Aquino, Luis Alonso. 1987. P.34-35

hectáreas, de las cuales 222,485.2 (80.46%) corresponden a la fase I de la reforma, mientras el 19.54% restantes corresponden a las tierras reformadas a través del decreto 207 (fase III). En este cálculo excluimos las tierras correspondientes al decreto 839, dado que éste fue introducido hasta 1987.

CUADRO 5.1

FASE	DECRETO	PERÍODOS		
		1980-1986	1987-1988	1988-1989
I	154	214,169.7	199,107.1	199,107.0
	842	56,901.0	23,378.2	23,378.2
III	207	97,205	54,038.9	54,039.0
TOTAL DE Ha.		368,275.7	276,524.2	276,524.2

Fuente: Construcción propia a partir de datos publicados en la Evaluación Del proceso de reforma agraria, 1993

De la observación de este cuadro vale destacar la abrupta reducción experimentada del 33.18% en el área total desarrollada durante el período 87-88, tendencia que se mantiene durante el período 88-89, y cuya explicación podemos atribuir principalmente a factores coyunturales externos tales como el terremoto de 1986. Sin embargo, esto no debería de eximir la incidencia de factores financieros (deuda agraria, falta de acceso a créditos) y económicos (procedimientos ineficientes en la comercialización de los productos) como condicionantes en la caída del área total desarrollada, como se demostrará posteriormente.

Ahora bien, el cuadro 5.2, refleja la superficies financiadas estratificadas por cultivos (uso de la tierra) y decretos, para el período 1980-1986.

CUADRO 5.2

CULTIVOS	Superficie financiada (Has.)	
	FASE I	FASE III
	Decreto 154-182	Decreto 207
Tradicional de exportación	47,290	1,485
Granos básicos	11,897	30,442
Otros cultivos	5,259	914
Pastos mejorados	75	–
Total Avío	64,521	32,841
Áreas no cultivadas	206,549.7	64,364
Superficie total	271,070.7	97,205

Fuente: Quinta evaluación del proceso de reforma agraria. El Salvador Diciembre. 1985. MAG-PERA. P.85-95¹⁰⁶

Según este cuadro, del total de hectáreas de los decretos 154-182, correspondientes a la fase I, únicamente se financian 64,521, equivalentes al 24% del área total, dejando un total de 206,549 hectáreas de terreno sin cultivar. Por su parte, en cuanto al decreto 207, se financian 32,841 hectáreas, o sea el 33% de la superficie total; dejando a su vez un área sin adjudicar –y consecuentemente sin cultivar– equivalente al 67% del total apropiado.

Así mismo, el cuadro anterior demuestra que, por lo menos en la primera etapa, las tierras cultivadas fueron empleadas principalmente por las cooperativas en la explotación de productos tradicionales de exportación; mientras que las tierras repartidas bajo el decreto 207, que no son más que minifundios, fueron dedicadas casi en su totalidad (92%) a la producción de granos básicos, se diría a cultivos de subsistencia; lo que aunado a las características marginales de las tierras adjudicadas por este decreto, derivaría en la baja capacidad productiva de las tierras en cuestión, producto de un deterioro progresivo en la calidad de los suelos.

En el apartado financiero, uno de los principales problemas que los beneficiarios del proceso de reforma enfrentaron en la práctica fue el importe

¹⁰⁶ Marroquín Mena, Edgar. "Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987). P.27

creciente de la deuda agraria. Durante el proceso de apropiación, muchos terratenientes entregaban sus fincas “descapitalizadas”, es decir despojadas de la infraestructura productiva básica, tales como sistemas de riego, graneros, etc. Por lo que los nuevos propietarios, además de cancelar al gobierno el valor de las propiedades expropiadas, debían de contraer nuevos préstamos destinados a la adquisición de la infraestructura e innovaciones técnicas necesarias para volver productivas las propiedades adquiridas.

Ahora bien, los beneficiarios se enfrentaban ante un nuevo problema, la ineficiencia del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) en la comercialización de sus productos, caracterizada por la tardanza en la liquidación de los productos entregados.

Dicho impase resultaba en el incremento de la mora bancaria, puesto que los beneficiarios (cooperativistas y minifundistas) no podían honrar sus compromisos ante el impago de sus compradores, viéndose obligados a refinanciar sus deudas; iniciándose con ello un pernicioso círculo vicioso que podría derivar en el impago definitivo de la misma; mientras únicamente se favorecía al injusto enriquecimiento de la banca a costa de los campesinos necesitados. Posteriormente este problema se vio agravado a partir de la devaluación del colón, que supuso el encarecimiento de los insumos agrícolas.

Sin embargo, el problema de la deuda agraria no es un fenómeno que solo afecte a los beneficiarios del proceso de reforma agraria, afecta también al gobierno, dado que éste financió la compra de las tierras expropiadas a través del endeudamiento externo, afectando con ello, desfavorablemente, a la balanza de pagos.

En relación al objetivo de favorecer la redistribución de la riqueza nacional, la reforma agraria ha mostrado más bien retrocesos. Un verdadero programa redistributivo del ingreso rural tiene que pasar necesariamente por garantizar el

acceso de los grupos desposeídos a las fuentes de las que se originan los ingresos mayoritarios, y éstos, en el marco del proyecto de reforma agraria, corresponden a las tierras empleadas para el cultivo del café, principal rubro generador de divisas para el país.

La configuración de la segunda etapa del proyecto de reforma agraria, atacaba principalmente a dicho problema, a través de la iniciativa de expropiación del 60% del parque productivo cafetalero (la mayoría de las propiedades productoras de café poseen un tamaño inferior a las 500 hectáreas, por lo que estaban fuera de peligro de la fase I del proceso de reforma). Sin embargo, como se mencionó previamente, la introducción del artículo 105 en el marco de la elaboración y posterior aprobación de la Constitución Política de 1983, por parte de los partidos de derecha; permitió en la práctica la eliminación de la fase II del proceso de reforma agraria.

Según el artículo antes referido se establece un máximo en la tenencia de la propiedad rural consistente en 245 hectáreas, la cual no sería aplicable para las asociaciones cooperativas o comunales campesinas. Sin embargo, dicho artículo establece a la vez que aquéllos propietarios con extensiones superiores a las establecidas por la ley son los responsables –y no el gobierno de elegir que parte de su propiedad desea conservar; mientras la tierra que exceda al límite de tenencia establecida debía de ser transferida a los campesinos. Así mismo, dicho artículo otorgaba un plazo máximo de 3 años para realizar dicha transacción, posibilitando a sus titulares el uso de cualquier artilugio legal para conservar la íntegra propiedad del terreno en disputa.

En este caso, si bien el artículo 105 no derogó el proyecto de implementación de la fase II de la reforma agraria, en la práctica lo anuló por completo, posibilitando a los grandes propietarios desprenderse únicamente de la tierra que ellos deseaban vender –porque por otro, lado el gobierno estaba

obligado a comprar—, proporcionando un porcentaje ínfimo de la tierra con vocación agropecuaria en el país, para continuar el proceso reformista.

Ahora bien, en términos generales, la reforma agraria falla también en su objetivo de lograr un desarrollo equitativo de la población rural, debido en buena medida a la orientación inicial de los programas de desarrollo agrario del Estado, primordialmente inclinados hacia el sector reformado, excluyendo de todos los beneficios inherentes al proceso al resto de la población. Dicho fenómeno ha generado inevitablemente procesos de diferenciación social entre el sector de la población rural que resultó beneficiario directo del proceso y el que no fue afectado por la reforma agraria.

En efecto, durante la aplicación de la fase I de la reforma fueron principalmente los trabajadores asalariados permanentes, en su mayoría trabajadores permanentes de las haciendas, los que se seleccionaron como socios de las futuras cooperativas, excluyéndose de estos beneficios a los trabajadores temporales. Así mismo, como se mencionó anteriormente, los campesinos beneficiarios de las fases I y III de la reforma agraria suman el 21% del total de trabajadores rurales. Lo que resulta de todas formas un porcentaje insuficiente si consideramos el elevado grado de miseria en que vive la población rural, limitada por la disponibilidad de recursos con que cuenta el país.

Por su parte la Misión de las Naciones Unidas (1986) en su informe sobre la “Pobreza rural en El Salvador: elementos básicos para una política campesina”, sostiene que la fase I de la reforma agraria, que ha redistribuido las tierras y el ingreso en las asociaciones cooperativas, se encuentra en una etapa incompleta de ejecución, *“ya que la no determinación oportuna de la cabida definitiva y la selección de los beneficiarios definitivos de este proceso, están generando por una parte la constitución de un grupo de campesinos que podrían llegar a convertirse en un sector claramente privilegiado en el medio rural; por otra parte el mantenimiento de esta indefinición ha provocado y continúa provocando un clima*

*de inseguridad e inestabilidad al interior de dichas cooperativas, reduciendo los incentivos que permitan generar una mayor seguridad y clima de confianza entre los campesinos que actualmente la integran*¹⁰⁷

Mas adelante el mismo informe plantea que casi el 50% de las cooperativas presenta el fenómeno de dejar una porción de la tierra sin cultivar, movidos principalmente por el deseo de no incorporar más socios a las cooperativas y al problema del manejo y la planificación. En este sentido el proceso de reforma agraria genera un nuevo grupo social dentro de la población rural, los cooperativistas. Que a su vez generan una serie de subgrupos cuya existencia se supedita a la presencia del primero, tal sería el caso de los campesinos establecidos en las comunidades aledañas a la cooperativa; donde dicho grupo goza del acceso al mercado agrícola, tiene preponderancia sobre las políticas agrícolas del gobierno y *“poseen en promedio 8.1 hectáreas por persona, lo que representa más de cuatro veces el tamaño promedio disponible en el sector tradicional”*.

Por otra parte, la forma en que está estructurada la administración interna de las cooperativas –basada en el decreto 124– donde se establecen los estatutos de las asociaciones cooperativas agropecuarias, que diferencia jerárquicamente las funciones de los miembros directivos en relación a los demás asociados, refuerza el control de éstos en la conducción de la empresa cooperativa, estableciéndose así una nueva diferenciación social, sólo que ahora en el seno de la organización cooperativista entre directores y asociados.

¹⁰⁷ El cuadro presentado se extrae de Barrios Santos, Sandra Alicia; Ortiz Orellana, Carlos Alberto; Lara Sánchez, Carlos Alejandro; Vaquerazo Nóchez, Aquiles Omar. “Análisis administrativo de las instituciones autónomas y dependientes, El Salvador 1980-1988: Banco de Fomento Agropecuario”. P,44.

5.5 PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DEL PERÍODO

A partir de 1979, la crisis económica que se vislumbraba en la década anterior estalla finalmente, contrayendo todas las variables macroeconómicas del país y desmejorando las condiciones de vida de la población; todo ello en el marco de cruenta guerra civil que potenciaba los efectos negativos de la crisis.

El año de 1979 marca el inicio de una constante caída del Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo de toda el período de estudio; observándose inclusive una tasa de variación negativa durante los primeros años de la década de los ochenta, producto del estallido del conflicto militar a gran escala.

Vale destacar que a partir de 1983 el PIB total alcanza nuevamente una tasa de variación positiva; tendencia que se acentúa a partir de 1984, tal como se refleja en el cuadro 5.3, debido en buena parte, a la afluencia de flujos extraordinarios de recursos externos provenientes principalmente desde los Estados Unidos, a través de la AID y las remesas de los salvadoreños residentes en el exterior.

CUADRO 5.3:

PIB DE EL SALVADOR A PRECIOS CONSTANTES DE 1962
(Millones de colones – Miles de habitantes)

AÑOS	PIB Total	Incremento anual	Población	Incremento anual	PIB per cápita	Incremento anual
1977	3,443.9	6.07	4,159.4	2.96	827.97	3.02
1978	3,664.3	6.40	4,282.6	2.96	855.62	3.34
1979	3,601.6	- 1.71	4,409.4	2.96	816.81	- 4.54
1980	3,289.3	- 8.68	4,539.9	2.96	724.5	- 11.3
1981	3,016.8	- 8.29	4,674.3	2.96	645.4	- 10.9
1982	2,847.7	- 5.62	4,812.7	2.96	591.7	- 8.3
1983	2,870.4	0.79	4,955.2	2.96	579.3	- 2.1
1984	2,912.9	1.48	5,101.9	2.96	570.9	- 1.5
1985	2,959.5	1.59	5,252.9	2.96	563.4	- 1.3

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, Revistas trimestrales, años 1980, 1982 y 1986

Por su parte, el sector exterior mostró fuertes desequilibrios durante el período 1979-1987 a través de una balanza comercial deficitaria; tal como refleja

el cuadro 5.4: De un saldo positivo de 230.6 millones en 1979 a un aumento alarmante del déficit de 2,015.6 millones para 1987.

Este fenómeno se explica por un lado a través de la caída de las exportaciones, originado en el descalabro de los precios internacionales de los principales productos de exportación, así como en la disminución de sus áreas cultivadas, producto del conflicto armado. Por otro lado, la ampliación del déficit comercial obedece al incremento en el valor de las importaciones, a raíz de la implementación de la política cambiaria de 1986, consistente en la devaluación del colón en relación al dólar estadounidense.

CUADRO 5.4:

BALANZA COMERCIAL DE EL SALVADOR (1979-1987)

AÑO	Exportación	Importación	Balanza comercial
1979	2,828.3	2,597.7	230.6
1980	2,684.4	2,404.3	280.1
1981	1,991.8	2,461.4	- 469.6
1982	1,748.6	2,141.9	- 393.3
1983	1,838.3	2,228.7	- 390.4
1984	1,793.4	2,443.6	- 650.2
1985	1,737.9	2,404.4	- 665.5
1986 p	3,564.9	4,424.4	- 859.5
1987 p	2,954.7	4,970.3	- 2,015.6

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador, 1985-1987.

Ahora bien, el gobierno, ante la falta de los recursos necesarios para financiar su elevado déficit comercial, llevar a cabo sus programas de reformas estructurales y hacer frente a los gastos ocasionados por el conflicto armado recurre a la deuda externa, por lo que ésta comienza a crecer en forma acelerada a partir de 1979, tal como se observa en el cuadro 5.5.

CUADRO 5.5:
DÉFICIT FISCAL DE EL SALVADOR
Y SERVICIO DE LA DEUDA (1979-1985)

AÑO	Ingresos corrientes	Egresos corrientes	Superávit (déficit)	Servicio de la Deuda
1979	1,171.1	1,280.3	(109.2)	1,223.3
1980	1,028.8	1,422.4	(393.6)	1,288.4
1981	1,068.3	1,581.3	(513.0)	1,055.1
1982	1,091.5	1,694.4	(557.9)	957.5
1983	1,265.3	1,626.5	(361.2)	719.6
1984	1,733.2	2,032.4	(299.2)	1,082.5
1985 p	2,408.4	2,140.2	268.2	N/D

Fuente: construcción propia a partir de datos obtenidos de la "Revista Banco Central de Reserva de El Salvador Enero-Marzo, 1986"

Por su parte el análisis del déficit fiscal refleja un elevado aumento a partir de 1979, alcanzando su punto mas elevado en 1982, a partir del cual comienza a experimentarse una progresiva mejoría, coincidiendo con el período de implementación de políticas destinadas a aumentar los ingresos y a reducir los gastos corrientes del Estado. Sin embargo, la principal causa de reducción del déficit fiscal obedece en buena medida al incremento de la ayuda económica estadounidense, que prácticamente se duplicó en 1983.

Las causas de este exacerbado déficit se encuentran en el hecho de que un elevada proporción de los egresos corrientes están siendo absorbidos por actividades improductivas: los gastos relacionados al ramo de defensa y seguridad pública, así como el elevado pago del servicio de la deuda. Como se observa en el cuadro 5.6 los gastos en defensa se han disparado desde 1978, y han aumentado progresivamente desde entonces, llegando a representar en 1984 alrededor del 30% de los gastos corrientes del período (ver cuadro 5.5), mientras que el pago del servicio de la deuda concentró cerca del 53% de los mismos durante 1984. Sumando entre ambos casi el 85% de los gastos corrientes de dicho año.

La interpretación conjunta de los cuadros 5.4 y 5.5 evidencia la existencia de una interrelación entre la deuda externa y la política del gasto público; en el

sentido que el gobierno ha recurrido fuertemente al endeudamiento externo como alternativa de financiamiento para sufragar el creciente gasto público generado por el conflicto militar y para mantener la actividad económica interna; debido en buena parte, a que el otrora principal generador de recursos para el país, el sector exterior, se encontraba sumergido en una fuerte crisis. En este sentido, la creciente deuda externa y el aumento de los flujos extraordinario de capital, ya sea bajo la forma de donaciones o bajo la forma de remesas, dejaban claro la elevada dependencia externa de la economía salvadoreña, haciéndola más vulnerable.

CUADRO 5.6:

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS ASIGNADOS AL RAMO DE DEFENSA Y SEGURIDAD PÚBLICA (1976-1984)

AÑOS	MONTO (Millones de colones)
1976	62.1
1977	80.8
1978	113.3
1979	139.6
1980	202.4
1981	261.3
1982	319.5
1983	413.7
1984	611.0

Fuente: MIPLAN, memoria de labores 1984-1985

Por su parte, de la lectura de los cuadros 5.5 y 5.6 se desprende que las políticas de contención del gasto público implementadas durante el período de estudio únicamente se aplicaron a los gastos sociales, tales como educación, salud, vivienda, etc. Derivando consecuentemente en una caída en la calidad de vida de la población.

En este sentido, el cuadro 5.7 refleja la evolución de los salarios mínimos para el sector rural durante el período 1980-1985; en el cual se observa que los salarios nominales se han mantenido estables a lo largo del período de estudio,

entorno a los 5.20 colones, a excepción de 1985 donde se observa un ligero incremento de 0.40 centavos de colón, producto de las políticas monetarias introducidas en por el plan de reactivación económica de 1984-1985.

CUADRO 5.7

SALARIO MÍNIMO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y TASA DE INFLACIÓN

AÑOS	Tasa de inflación	Salario mínimo agropecuario	Crecimiento real (%)
1980	18.6	5.20	- 5.6
1981	11.6	5.20	- 10.4
1982	13.4	5.20	- 11.8
1983	14.8	5.20	- 12.9
1984	9.8	5.20	- 8.9
1985	30.8	5.60	- 23.6

Fuente: Luis René Cáceres. ECA: noviembre-diciembre/86 ¿Será El Salvador otra Corea del SUR?. P.994

Sin embargo, al considerar la evolución de la tasa de inflación, en la segunda columna del gráfico 5.7, podemos inferir una progresiva caída de los salarios reales del sector en cuestión. Como ejemplo, tómesese el incremento de 0.40 centavos de 1985 gracias a la aplicación de las políticas salariales, y compárese con la tasa de inflación de ese mismo año, estimada en un 30.8%. Se hace, evidente pues, que la velocidad en el incremento de los precios ha sido mucho mayor que la variación obtenida en los salarios (ver columna cuatro del cuadro 5.7). En este sentido, las reformas y medidas salariales implementadas por el gobierno de turno han sido inefectivas, en el sentido de que no han logrado restaurar el poder adquisitivo de la población, proporcionando salarios insuficientes para cubrir los requisitos mínimos de vida y bienestar social de la misma.

5.6 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- El desarrollo de este capítulo refleja el fracaso del proceso reformista iniciado durante la década de los setenta y materializado a través de la implementación del fallido proceso de reforma agraria en los años 80's; donde la infraestructura institucional creada en torno a la legitimación e implementación de dicho proceso fue sistemáticamente desarticulada, demostrándose con ello la inviabilidad de cualquier cambio institucional disonante a los intereses del grupo dominante.
- Dicho período también supuso la supeditación de la estructura legal a los intereses particulares de un grupo social, fenómeno que se hizo evidente a través de las modificaciones antojadizas realizadas sobre la constitución política, a fin de asegurar el mantenimiento de las estructuras económicas vigentes.
- Se evidenció de igual forma la inoperancia del proceso de reforma agraria, cuyos resultados exhiben un limitado acceso de la población rural a los beneficios del proyecto. La implementación de programas destinados al fortalecimiento y desarrollo del sector reformado, por parte del Estado, generaron una diferenciación entre el sector de la población rural que resultó beneficiaria del proyecto y la que no fue afectado por dicha reforma.
- Así mismo, el incompleto proceso de reforma agraria, gracias a las modificaciones tendenciosas a su marco legal de implementación, ha derivado en la adquisición de una gran cantidad de terreno rural de pobre vocación agrícola, lo que aunado a la falta de condiciones financieras flexibles, la mala red de comercialización de los productos, el conflicto armado, y los criterios de distribución, que en su última etapa han potenciado el monocultivo de las tierras repartidas; implicarán en una

reducción en la capacidad productiva de las tierras adjudicadas.
Afectándose con ello la calidad de vida de sus ocupantes.

CAPÍTULO 6. EL ESTADO SALVADOREÑO BAJO LOS GOBIERNOS DE ARENA 1989-1999

6.1 PERIODO PRESIDENCIAL DE ALFREDO CRISTIANI Y ARMANDO CALDERÓN SOL.

6.1.1 Contexto Socio-Político

El contexto Socio-Político bajo el cual el Presidente Cristiani gobernó El Salvador tuvo dos caras; por un lado, durante su primer año de mandato tuvo que manejar una de las ofensivas militares más fuertes lanzadas por el FMLN; y, por otro lado, una vez firmado los acuerdos de paz, tuvo que comenzar la tarea de reactivar económicamente al país en un contexto Socio-Político bastante diverso.

“El 19 de marzo de 1989 el Licenciado Alfredo Cristiani se proclamó vencedor en la primera ronda con 53.8% de los votos frente al aspirante del Partido Demócrata Cristiano, Fidel Chávez Mena, en un contexto de parquedad democrática por el recurso sistémico al discurso del miedo y la asimetría en las condiciones de partida de los partidos de izquierda ligados en mayor o menor medida con el FMLN, siendo marginados por los principales medios de comunicación y acosados por los paramilitares. Cristiani se convierte el 1° de junio de 1989 como el primer presidente de ARENA”¹⁰⁸.

A los pocos meses de haber comenzado su mandato Cristiani debe de enfrentar uno de los retos militares mas difíciles, el lanzamiento de la Ofensiva Militar "Hasta el Tope", organizada por el FMLN el 9 noviembre de 1989. Luego de esta ofensiva se tenían pocas esperanzas de que el gobierno y el FMLN volvieran a sentarse en la mesa de negociaciones; Sin embargo, el desgaste y el entrampamiento de las hostilidades posiblemente condujo a ambos bandos a reconsiderar sus posturas.

¹⁰⁸ Biografías de líderes Políticos: Alfredo Cristiani Burkard
<http://www.cidob.org/bios/castellano/lederes/c-056.htm>

Así, en abril de 1990, bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, el Gobierno y el FMLN firman un acuerdo de negociación en el cual se establecen objetivos, mecanismos y plazos de un proceso de negociación que, ésta vez, asume un carácter continuo e irreversible.

A partir de la firma de este acuerdo en Ginebra se suceden 20 meses de un agitado proceso de negociación, que muchas veces parecía condenado al fracaso, y que inclusive produjo importantes reformas en la Constitución política de 1983.

El 31 de diciembre de 1991, en la sede de las Naciones Unidas en New York, el Gobierno de El Salvador y el FMLN acuerdan el compromiso para la firma de un acuerdo de paz definitivo, el cual sería finalmente rubricado el 16 de enero de 1992 en el castillo de Chapultepec de la ciudad de México, y entraría en vigencia a partir del 1 de febrero del mismo año; cerrándose con éste 12 años de una guerra civil que dejó un saldo de 75,000 muertos.

A partir de la firma de lo acuerdos de Paz comienza una nueva etapa en la vida política y social salvadoreña, ante la cual el gobierno de turno debería de probar la efectividad de sus políticas impulsadas bajo un nuevo escenario, donde si bien el conflicto armado había sido superado, se encontrarían con una economía deprimida, serios daños a la infraestructura urbana, y un panorama político inquietante, ante la inminente participación del FMLN en las próximas elecciones.

6.2 Planes de Gobierno en los Periodos Presidenciales de Alfredo Cristiani y Armando Calderon Sol

Las políticas impulsadas durante el período de estudio estuvieron alineadas al plan de reactivación económica desarrollado en el seno del Consenso de Washington; según el cual, la única forma de que los países superaran su condición de subdesarrollo radicaba en la aplicación de una serie de medidas

encaminadas, en el corto plazo, a la estabilización de las economías en cuestión, a través de los Planes de Estabilización Económica (PEE); para luego, en una segunda etapa, pasar a la aplicación de un Plan de Ajuste Estructural (PAE) que posibilitaría el crecimiento de las economías de los países suscritos.

Es necesario destacar que la aplicación de estas medidas, si bien respondían en primera instancia a los intereses de los principales acreedores de las instituciones financieras internacionales, en el marco de una elevada deuda externa, no dejaban por ello de ser provechosas para el sector hegemónico nacional; puesto que la implementación de dicho plan económico significaría la apertura de nuevos espacios para el desarrollo de negocios lucrativos, producto de la privatización de algunos servicios públicos y del sector financiero, principalmente.

A continuación veremos qué son y cómo se componen las Políticas de Estabilización Económica y las Políticas de Ajuste Estructural, para luego concentrarnos específicamente en el caso de El Salvador.

6.2.1 Políticas de Estabilización Económica. (PEE)

Estas medidas, llamadas también “políticas de choque”, tratan de tener un efecto en la economía en el corto plazo, estabilizándola. En general, las PEE comprenden cuatro ejes principales, a saber:

1.- “Política Cambiaria busca a través de la devaluación del tipo de cambio corregir la sobre valoración de la moneda que se considera como el principal obstáculo para sanear la cuenta corriente. La elasticidad de las exportaciones netas al tipo de cambio debía cerrar la brecha comercial ”.¹⁰⁹

¹⁰⁹ http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág. 4

2.-“La política monetario-crediticia se diseña principalmente para controlar la inflación y en ese sentido pretende reducir al mínimo los créditos dirigidos al gobierno sin base en el ahorro, es decir sin buscar medidas para elevar el ahorro y al mismo tiempo convertirlo en inversiones e innovaciones productivas. También el sector privado absorbe cantidades considerables del crédito que elevan el consumo sobre la base de importaciones, la compra de bienes de capital sustitutivo de mano de obra cuando ésta encarece, etc. Estos aspectos se transforman en expansiones monetarias que impactan en el nivel de precios desembocando en inflación.

Las medidas más importantes para hacer frente a este problema se reducen a dos:

- a. Establecimiento de topes cuantitativos en la expansión del crédito (especialmente al sector público).
- b. Elevaciones de las tasas de interés que hagan positivas las tasas reales.”¹¹⁰

3.- “La política fiscal: el crecimiento desproporcionado de los gastos del gobierno no sólo expulsan la inversión privada, asumiendo que el impacto a través de la tasa de interés es superior al efecto sobre la demanda, sino que elevan los créditos inorgánicos al sector público expandiendo la masa monetaria y alentando la inflación. Los subsidios a ciertos bienes públicos y las transferencias distorsionan el funcionamiento de los mercados.

Para corregir estos problemas es necesario:

- a) Reducción de gastos y, en general, del déficit fiscal.
- b) Reducir los subsidios a los precios de los consumidores.
- c) Evitar el excesivo consumo de productos subsidiados.”¹¹¹

4.- “Política salarial: los ajustes de salarios sin la necesaria correspondencia con los cambios de productividad, especialmente cuando se aplica indexación que los

¹¹⁰ http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág. 4

¹¹¹ http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág. 4

hacen crecer a la par que los precios o por encima de ellos, generan espirales inflacionarias. Las medidas recomendadas para evitarlo son:

a) Eliminación de la indexación y con ello del exceso de demanda.

b) Los ajustes en el ingreso deben realizarse considerando las metas futuras del nivel de precios (Lichtensztein y Baer, 1986: 70-73)¹¹².

6.2.2 Programas de Ajuste Estructural (PAE)

1.- “Orientación al exterior, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptables.

2.- Aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero a la inversión extranjera directa (IED).

3.- Reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado, fomentando los procesos de desregulación y privatización.

4.- Concentración del Estado en políticas sociales y políticas públicas estables. Estas medidas buscan focalizar la pobreza de tal manera que los gastos sean lo más racional posible para no obstaculizar la reducción del déficit fiscal.

5.- Acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera por medio de reformas impositivas acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido.

¹¹² http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág. 4

6.- Políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, a través de la privatización de actividades, liberalización de precios y eliminación de subsidios para que los precios actúen estimulando la eficiencia.

7.- Políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado.

8.- Políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscitaría en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros (Rosales, O. 1990: 8-9).¹¹³

6.2.3 Los Problemas de El Salvador

Cuando Cristiani asume el poder en junio de 1989 se encontró ante un país convulsionado, acuciado por una serie de dificultades, entre las que destacaba el conflicto armado; sin embargo, una vez éste fue solucionado el 16 de Enero de 1992 con la firma de los acuerdos de paz, se torna evidente la necesidad de lograr la inmediata solución de otra serie de problemas a fin de emprender el camino de la reactivación económica; entre los que figuraban:

“1.- Elevada inflación: *la tasa de inflación en el período comprendido entre 1989 y 1991 era de dos dígitos y su magnitud se acercaba al 19% en promedio (IPC; base/92).*

2.- Alto déficit comercial: *el déficit de la balanza comercial como porcentaje del PIB se aproximaban al 16%. La proporción deficitaria de la cuenta corriente en el PIB era de aproximadamente 6%, excluyendo las transferencias oficiales.*

¹¹³ http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág.6

3.- Producción estancada y desempleo: el PIB per. cápita se encontraba creciendo a una tasa muy baja (un poco más del 1%), lo cual se reflejaba en una tasa de desempleo que tendía a ubicarse cerca del 10% de la PEA.

4.- Distorsión en los precios relativos internos y externos: Hasta 1989 los precios relativos internos se sesgaban en favor de los precios de los productos no agrícolas frente a los bienes producidos en el agro. Entre 1985-1989 el índice de precios implícitos del PIB se multiplicó por casi 4 veces, los precios de los bienes agrícolas se multiplicaron 1.4 veces (Acevedo, 1994). En cuanto a los precios relativos externos los precios de los bienes transables con respecto a los no transables tuvieron declives importantes situación en la que contribuyó, de manera relevante, la sobrevaloración del colón que abarata las importaciones y hace menos competitivas las exportaciones; ello, junto a la considerable entrada por remesas, hace que se eleve la demanda de los bienes no transables también.

5.- Tasas de interés reales negativas: para quienes diseñaron las políticas las tasas de interés reales se hacían negativas en la década de los ochenta por dos razones, la regulación de las tasas y el elevado nivel de inflación que existía en la economía. Aún para 1992, cuando ya se habían establecido las primeras medidas de liberalización de las tasas de interés, la tasa activa fue de -1.7% y la pasiva de -4.8%.

6.- Banca nacionalizada insolvente.

7.- Comercio exterior nacionalizado con débil desempeño.

8.- Tipo de cambio sobrevalorado. En relación con este aspecto la tasa efectiva real de cambio mostraba un elevado nivel de sobrevaloración que ejercía un influjo negativo sobre la competitividad de las exportaciones y sobre la balanza comercial.

9.- Desempeño deficitario de las empresas autónomas. Como los casos de los ingenios, las torrefactoras, comercialización del café, etc. (Consejo Monetario Centroamericano, 1995)¹¹⁴.

Propuesta de Política Económica para el Periodo 1989-1994¹¹⁵

Ante la problemática antes expuesta, el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social propone la implementación del “Plan de Desarrollo Económico-social 1989-1994¹¹⁶”, cuyos postulados básicos pueden agruparse en cuatro ejes:

- 1) La desregulación del Mercado: basado en la economía de Estado como un ente, cuyas funciones a nivel económico se limitan a garantizar y asegurar un marco legal institucional estable, sencillo y transparente.
- 2) Privatización de la Economía: es fundamental para establecer una división entre la función reguladora del estado y la productiva competitiva del sector privado.
- 3) Apertura del Mercado: La apertura del Mercado a través de la liberalización del comercio exterior del país conduce a la elevación significativa de las exportaciones.
- 4) Disciplina Monetaria y Fiscal: el estado deberá hacer un uso eficiente, responsable y disciplinado de los ingresos , para evitar desplazar al sector privado en el acceso a recursos productivos, transformándose en garantías de estabilidad monetaria y para el manejo de la política macroeconómica.

¹¹⁴ Extraído del Trabajo: http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf Pág.10 y 11

¹¹⁵ Este Aparado se tomo de: Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, “La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002” Pág.33, 34, 35, 36, 37,38.

¹¹⁶ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social

La propuesta a su vez cuenta con objetivos generales y específicos:

Objetivos Generales:

- Rescatar al país de la crisis, logrando la recuperación económica.
- Iniciar un proceso integral y sostenido de desarrollo del país, reduciendo la pobreza absoluta.

Objetivos Específicos:

- Eliminar los desequilibrios macroeconómicos, como paso previo a la reactivación económica.
- Aumentar la eficiencia y la movilización de los recursos domésticos y externos.
- Iniciar reformas estructurales para mejorar la eficiencia de la economía y diversificar el aparato productivo a través de la promoción de las exportaciones y una sustitución eficiente de las importaciones.
- Capacitar el capital humano para modernizar la economía a través del fortalecimiento de programas vocacionales existentes y de aquellos impulsados por el sector privado y por otras organizaciones, principalmente orientándolos hacia la población joven.
- Reducción de la pobreza mediante un programa social destinado hacia los más pobres de los pobres, dando prioridad a los niños y las mujeres.

Programa de Corto Plazo

Este programa tiene un período de ejecución de dieciocho meses que comprende de junio 1989 a diciembre 1990, y en el cual se persigue fundamentalmente alcanzar la estabilización de la economía como paso previo para superar el estancamiento económico.

Entre las principales metas del programa destacan por su importancia:

- Reducir la inflación a 18% en 1989 y al 15% en 1990.
- Aumentar el PIB en 0.90% en 1989 y en 3% en 1990.
- Reducir el desempleo abierto a 9.5% en 1989 y a 8.7% en 1990.
- Reducir el déficit comercial a 534 millones de dólares en 1989 y a 485 millones en 1990.
- Eliminar los pagos atrasados al exterior a finales de 1989 y aumentar las reservas en 15 Millones de dólares en 1990.
- Política Crediticia y monetaria se pretende como objetivo controlar la expansión del crédito en 10% en 1990.
- La Política del Sector externo persigue que el mercado determine el tipo de cambio, y realizar una liberalización comercial eliminando todas las barreras no arancelarias y arancelarias, llegando a un arancel piso y techo 15% y 50% respectivamente.
- Política fiscal persigue como objetivo central del programa de corto plazo la reducción del déficit fiscal de 4.7% en 1989 a 3% en 1990; se busca así mismo incrementar la presión tributaria de 8.7% del PIB en 1989, a 10% para 1990. Respecto a los aranceles se subirá el piso a 5% y se reducirá el techo a 50%, se unificará el impuesto al papel sellado a 5% y se eliminarán las exenciones. Otros Objetivos importantes es la reducción del gasto público en 5% para 1990 a través del congelamiento, desde julio de 1989, de los empleos y salarios en el sector público eliminando subsidios a empresas estatales y prácticas de refuerzo presupuestario, reduciendo el financiamiento del BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) de 505 millones en 1989 a 200 millones en 1990.
- La política de precios persigue como objetivo principal la eliminación del control de precios sobre 231 productos, permaneciendo bajo control los bienes de canasta básica alimenticia.

El Programa de Mediano Plazo.

Las metas de dicho programa fueron las siguientes:

- Crecimiento del PIB 5%
- Lograr una tasa de inflación al nivel de los principales socios comerciales.
- Reducir el desempleo abierto y Sub empleo.
- Incrementar la inversión entre el 11% y el 16% del PIB.
- Para cumplir la meta del crecimiento; aumentar la contribución del Ahorro domestico a la Inversión y reducir la dependencia de ahorro externo.
- Reducir a cero el déficit fiscal del sector público; reduciendo los préstamos domésticos al sector publico a fin de liberar recursos para el sector privado, disminuyéndolo el consumo publico para incrementar el consumo privado.
- La Política exterior persigue fundamentalmente establecer el tipo de cambio flexible dejando que el mercado establezca sus niveles y asegurándose que el tipo de cambio real no se deteriore.
- La eliminación de todas las barreras no arancelarias a corto plazo, reduciendo la dispersión arancelaria hasta su unificación del 20% en 1994; la eliminación total de impuesto a las exportaciones para fines de 1994.
- Simplificar los procedimientos y trámites para exportar.
- Se buscará fortalecer el Mercado Común Centroamericano como también progresar en las negociaciones del GATT.
- Reformas fiscales: Reducir a cero el déficit fiscal para finales del periodo de gobierno. Para ello, se tomaran una serie de medidas. Por el lado del gasto y del Ingreso.
- Reforma financiera: reestablecer la eficiencia del sistema bancario y otras instituciones financieras; para ello se propone, la privatización del sistema bancario, previa rehabilitación y reestructuración, ya que cuenta con el 40% de su cartera en mora.
- Reforma industrial: las industrias existentes deben reestructurar sus operaciones y necesitaran fuerte apoyo para adoptar mayores tecnologías y penetrar nuevos mercados. Se buscara acelerar el proceso de modernización del sector industrial; el gobierno buscara apoyo externo para financiar estos programas.

- Reforma agraria: se busca dar seguridad y promover el progreso de la familia
- Campesina, garantizar los derechos de propiedad de los campesinos a fin de convertirlos en verdaderos empresarios agrícolas auto motivados.
- Políticas Institucionales: Se buscara incrementar la eficiencia de las instituciones económicas, fortaleciendo la función reguladora del gobierno y eliminándolo de la producción de café, se descentraliza y se modernizaran varios ministerios.

Segundo Gobierno de ARENA

Propuesta de Política Económica 1994-1999¹¹⁷.

En 1994 finaliza la administración del Presidente Alfredo Cristiani y da comienzo la del presidente Armando Calderón Sol, quién fue proclamado vencedor de unos comicios en los que participó por primera vez el FMLN como fuerza política.

Durante su discurso inicial el presidente hablo sobre el gran desafío y gran objetivo nacional a cumplir por el nuevo gobierno durante el próximo quinquenio 1994-1999; el cual, citando sus palabras, buscaba "...mantener altas tasas de crecimiento y transformarlas en desarrollo económico con equidad..."¹¹⁸ a fin de facilitar la generación de empleos y de proveer recursos, con los cuales se financiarían los programas sociales y de infraestructura, lo cual traería como efecto mejorar las condiciones de vida, especialmente las de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Las metas macroeconómicas necesarias para materializar dicho objetivo, se concentraban en un crecimiento con estabilidad de precios, reducción de la

¹¹⁷ Este Aparado se tomo de : Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002" Pág.40

¹¹⁸ Dr. Armando Calderón Sol, "Dr. Armando Calderón Sol discurso de toma de posesión" estudios Centro americanos ECA.

inflación a un dígito y alcanzar un crecimiento real de la actividad económica por encima del promedio anual logrado en el último quinquenio.

Para llevar a cabo las metas antes mencionadas las políticas y acciones se agruparon en ocho áreas:¹¹⁹

1. Fortalecimiento del sector externo y consolidación de la independencia económica y la inserción de nuestro país en la economía mundial.
2. Ahorro e inversión.
3. Saneamiento de las finanzas publicas
4. Modernización del sector publico.
5. Reformas institucionales y legales para fortalecer el sistema de economía social de mercado.
6. Medio ambiente
7. Políticas Sectoriales de Desarrollo.
8. Reconstrucción y desarrollo de la infraestructura nacional.

Una de las áreas que más nos interesa en este trabajo es la referente a las finanzas públicas y la inversión en el desarrollo social, ya que es a través de éstas que el Estado puede influir sobre el crecimiento económico y la equidad de la sociedad.

Dentro de dichas áreas el Estado dirigió sus esfuerzos a la eliminación del déficit fiscal para 1999, con lo cual se eliminaría la fuente primaria de presión inflacionaria y de distorsiones de la economía. También, se buscó aumentar el ahorro publico (superávit en las operaciones corrientes del sector publico) como una forma de contribuir al ahorro nacional. Durante el período de gobierno (Jun-1994-Jun 1999), el programa económico se orientó hacia la transformación y

¹¹⁹ ARENA, Plan de Gobierno Republicano Nacionalista 1994-1999. (San Salvador, Alianza Republicana Nacionalista, 1994). Pág. 20.

modernización de la economía, teniendo como algunos de los objetivos estratégicos de la política fiscal para dicho quinquenio, los siguientes:

- A. Buscar el Equilibrio y en lo posible el superávit fiscal** mediante el establecimiento de una estricta disciplina financiera (como condición indispensable para mantener la estabilidad macroeconómica y consecuentemente el ritmo de crecimiento económico), que conlleva la profundización de la reforma tributaria priorizándose el aumento de la eficiencia en la recaudación de impuestos, incremento de la carga tributaria y una mayor eficiencia en el gasto e inversión pública hacia lo social, privilegiando la inversión en capital humano.

- B. Transformar el presupuesto General de La Nación en una herramienta de política económica orientadora del desarrollo económico - social**, se unificarían contablemente los presupuestos ordinario y extraordinario de inversión pública, bajo condiciones especiales para que no entorpezcan la inversión del sector.

- C. Promover una mayor cultura tributaria mediante la configuración de una figura tributaria de ingresos modernos**, que se caracteriza por la neutralidad (respecto al sistema de precios), bases tributarias diversificadas y equilibradas, que fomenten la competitividad interna y externa, así como mediante la adopción de una serie de medidas encaminadas a combatir la evasión y elusión de impuestos.

Para cumplir con el proceso de saneamiento de las finanzas públicas se identificaron cuatro áreas de políticas, las cuales se describen a continuación:

I. Política de ingresos¹²⁰

Objetivo:

- Aumentar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, para financiar mayores y mejores programas sociales.
- Se buscaría consolidar las reformas del sistema tributario, con énfasis en la administración, lo cual se traduciría en un incremento de los ingresos del gobierno utilizados para financiar sus gastos corrientes.

Políticas a implementar:

- Mejorar la administración tributaria para reducir la evasión de impuestos internos y aduanas, utilizando un sistema de información cruzada.
- Privatizar los activos públicos prescindibles, que no corresponden al papel subsidiario del estado dentro de una sociedad libre, solidaria y moderna.
- Aplicar la ley del delito fiscal contra todos los evasores que defraudan al Fisco.
- Establecer un programa integral para la erradicación del contrabando y la subvaluación.
- Eliminar las franquicias y extensiones el gobierno central, autónomas y órganos del estado para que exista plena igualdad tributaria entre todos los salvadoreños.

Medidas:

- Nueva ley del Impuesto sobre La Renta y posterior incremento de la tasa de pago a cuenta de 1% al 1.5%.
- Incremento de la tasa impositiva del Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA) del 10% al 13%.
- Eliminación del impuesto sobre el patrimonio.

¹²⁰ Este Aparado se tomo de: Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002" Pág.42.

- Eliminación total de impuesto sobre las exportaciones.
- Reducción significativa de los aranceles y simplificación de su estructura
- Eliminación general de franquicias
- Eliminación al mínimo de las extensiones al pago de impuestos sobre importaciones.

Lo anterior se hace con la finalidad de dar origen a una estructura tributaria moderna simplificada, con una mayor base de contribuyentes y con tasas impositivas relativamente estables.

II. Políticas de Gastos¹²¹.

Objetivo:

- Priorizar los gastos públicos, armonizándolos con el proceso de paz y el crecimiento económico que demanda la sociedad.
- Racionalizar el tamaño del estado y luego mantener el gasto corriente en un nivel que no sobrepase el crecimiento de los ingresos corrientes.

La política de gasto publico durante la segunda mitad de la década de los 90, incluyo cuatro áreas, a saber:

- 1.- redimensionar el tamaño del Estado y mejorar su eficiencia.
- 2.- privatización de los activos y diversos servicios que presta el estado.
- 3.- reforma al sistema provisional
- 4.- descentralización para promover el desarrollo local.

Por su parte entre las diferentes políticas a implementar figuran:

¹²¹ Este Aparado se tomo de: Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002" Pág.44.

- Mejorar los sistemas de control del presupuesto desde su programación.
- Reformar radicalmente la Corte de Cuentas para que sea mas efectiva y flexible para la gestión de los entes públicos,
- Unificar contablemente los presupuestos, ordinario o corriente y extraordinario o inversión, en concordancia con la política de modernización del sector público.
- Establecimiento de una política coordinada de gasto social, que incluya mecanismos para su ejecución por parte de instituciones descentralizadas.
- Canalizar mayores recursos de forma transparente a los programas de atención a los más vulnerables, por medio de instituciones como el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaria Nacional de Reconstrucción.
- Realizar una profunda reforma en el Sector Público y establecer políticas apropiadas de personal, programas d capacitación, movilidad, estandarización de salarios y puestos, con el fin de dar vida al concepto de carrera en la administración pública.
- Reestructurar en forma integral el sistema de control gubernamental, estableciendo mecanismos de control interno propio de las Instituciones Públicas y de control externo posterior, por parte de la Corte de Cuentas.
- Negociar interna y externamente las condiciones para reducir la carga de la deuda pública incluyendo su pago parcial con recursos provenientes de la venta de activos del estado.

III. Privatización de Activos¹²².

Objetivos:

- Reformar el papel del Estado donde la privatización es una de las herramientas de la Reforma y modernización del Estado, que además de las razones económicas y deficiencias, busca reducir la

¹²² Este Aparado se tomo de: Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002" Pág.45.

ingerencia Estatal en las actividades que le competen a la sociedad civil, en consistencia con el proceso de democratización del país y el capital, en general.

- Dinamizar el proceso de venta de activos públicos para aumentar la eficiencia, eliminar fuentes de déficit Fiscal y generar recursos para mejorar sustancialmente los servicios de educación, salud y nutrición, Seguridad Social e infraestructura.
- Facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad privatizada a fin de ampliar las oportunidades para progresar.

Políticas a implementar:

- Establecer un universo de activos públicos, servicios e instituciones sujetas al proceso de privatización.
- Superar los impedimentos jurídicos para vender los activos del Estado.
- Asegurar los procesos de licitación competitivos y transparentes, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros.
- Reservar un porcentaje de las acciones de las empresas a privatizar, a favor de pequeños inversionistas nacionales y de los trabajadores y diseñar mecanismos especiales de financiamiento para ellos, en condiciones de mercado, seguir en el camino para convertir a El Salvador en país de propietarios.
- Cuando lo amerite, crear mecanismos para la participación de inversionistas extranjeros en el proceso de venta de activos del estado, para atraer financiamiento externo y nuevas tecnologías.
- Adecuar el marco legal e institucional de los servicios públicos, para implementar un proceso de desregulación y privatización.
- En consistencia con la política de sub contratación de servicios al sector privado, incluyendo a las comunidades y ONGs, para que los

provean a costos menores y con mayor eficiencia en beneficio de todos los salvadoreños.

- Establecer una clara disciplina política de gasto con los recursos provenientes de la venta de activos públicos para que en proporciones pre establecidas estos sean destinados solo a inversión en capital humano (Salud, educación prioritariamente) y pago de la deuda publica y si aun existiesen recursos, al mejoramiento de la infraestructura nacional.

IV. Modernización del Sector Público¹²³.

El compromiso de impulsar la consecuente estrategia de modernización del sector publico para cambiar el papel del estado, a fin de pasar de una función dirigista, centralizada y ejecutora de carácter paternalista a una normativa de planificación estratégica y coordinación de políticas para el desarrollo integral del país.

Dicha modernización tiene como *“... objetivo principal simplificar los tramites al sector privado para reducir los costos de operación y facilitar la inserción de las empresas en el proceso de globalización...”*¹²⁴

La modernización del Estado tiene cuatro áreas:¹²⁵

- 1.- reorganización institucional.
- 2.- moderación de los procesos administrativos y de gestión publica.
- 3.- Privatización y desregulación.
- 4.- consolidación del proceso de modernización del sistema de inversión publica.

¹²³ Este Aparado se tomo de : Cardoza Monge Carlos Mauricio; Velasco Linares Aldo Boris, “La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Periodo 1989-2002” Pág.45.

¹²⁴ Dr. Armando Calderón Sol, “Dr. Armando Calderón Sol discurso de toma de posesión” estudios Centro americanos ECA (mayo-junio 1994) XLIX, PP.601-607.

¹²⁵ ARENA “Plan de Gobierno Nacionalista 1994-1999” (San Salvador, Alianza Republicana Nacionalista 1994) PP. 27-31

El Proceso de Modernización persigue la optimización de las finanzas públicas y su manejo transparente esto a partir de la nueva ley Orgánica de la administración financiera integrada y del desarrollo de nuevos sistemas y procedimientos presupuestarios y de control.

Así también, la modernización del estado debe de contribuir a profesionalizar al servidor publico a través del establecimiento de un verdadero sistema de carrera administrativa integrada, que promueva su desarrollo y cree las condiciones de ingreso y retiro seguro con equidad y justicia.

6.3 Datos Estadísticos.

Hemos logrado identificar, valiéndonos de los textos antes citados, las estrategias de los Gobiernos de los Presidentes Cristiani y Calderón Sol; estrategias que a continuación estaremos revisando para tratar de medir su impacto sobre las principales variables económicas durante el período 1989-1999.

En primera instancia revisaremos datos que nos revelan la evolución del Producto Interno Bruto salvadoreño (PIB) y del ingreso nacional para el período 1990-2000.

CUADRO 6.1
Tasa de Crecimiento del PIB 1990-2000

AÑOS	PORCENTAJE
1990	4.8
1991	3.6
1992	7.5
1993	7.4
1994	6.1
1995	6.4
1996	1.7
1997	4.2
1998	3.7
1999	3.4
2000	2.2

Fuente: "DINAMICA CENTROAMERICANA: DESAFIOS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE" PAG.4

Como podemos observar en el Cuadro 6.1 el PIB salvadoreño experimentó elevadas tasas de crecimiento para el período 1990-1993, superando con creces las expectativas gubernamentales. Sin embargo, a partir de 1994 se comienza a observar que el PIB crecía a un ritmo cada vez más lento, desplomándose estrepitosamente en 1996, para luego mantenerse de 1997 al 2000 en tasas entre el 3.7% y el 2.2%.

Desgraciadamente los ingresos derivados del elevado crecimiento del PIB reflejados en el cuadro 6.1, no fueron distribuidos equitativamente entre todos los grupos poblacionales.

En este sentido, el cuadro 6.2 refleja una marcada concentración de los beneficios del crecimiento económico experimentado durante la primera mitad de la década en manos de un pequeño segmento de la población.

CUADRO 6.2.

Distribución del Ingreso Real por Deciles de Hogar para 1993, 1998 y 2000
(Millones de Colones)

DECILES	Estructura Porcentual 1993	Estructura Porcentual 1998	Estructura Porcentual 2002	Ingreso Real 1993	Ingreso Real 1998	Ingreso Real 2002
Primero	0.68%	1.09%	0.77%	461,781,499.30	1,277,814,036.31	1,080,729,833.00
Segundo	2.22%	2.15%	2.03%	1,510,693,816.40	2,515,397,093.53	2,848,939,293.00
Tercero	3.40%	3.15%	3.18%	2,317,142,589.10	3,682,375,820.66	4,445,015,998.00
Cuarto	4.52%	4.21%	4.32%	3,081,135,432.70	4,929,908,275.08	6,051,416,265.00
Quinto	5.77%	5.52%	5.60%	3,937,159,380.10	6,461,833,286.28	7,838,561,828.00
Sexto	7.26%	7.12%	7.17%	4,947,470,337.40	8,327,995,735.67	10,037,937,458.00
Séptimo	9.09%	9.16%	9.16%	6,195,723,658.00	10,716,394,428.65	12,818,920,032.00
Octavo	11.76%	11.88%	12.08%	8,016,305,759.20	13,900,201,159.99	16,909,719,698.00
Noveno	16.30%	17.03%	16.87%	11,115,666,901.50	19,925,090,116.83	23,622,502,156.00
Décimo	39.02%	38.69%	38.82%	26,607,620,626.20	45,269,890,047.00	54,343,632,438.00
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	68,190,699,999.90	117,006,900,000.00	139,997,374,999.00

Fuente: "La Función Redistributiva de la Política fiscal en el Periodo 1989-2002" Pág.55-56. recopilación de cuadros 2,3,4

Según el cuadro 6.2 para los años 1993, 1998 y 2002, el décimo decil de la población absorbía alrededor del 40% del total de los ingresos reales; sin embargo, durante ese mismo período, los habitantes aglutinados en torno al primer decil apenas lograban obtener el 1% del ingreso nacional.

Por su parte, el índice de GINI para El Salvador revela y confirma el serio desequilibrio que existe en la distribución del ingreso

CUADRO 6.3

Índice de GINI Para El Salvador

1993	51.97
1998	52.48
2002	53.36

Fuente: "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en El Salvador Periodo 1989-2002. Pag57.

*"Esto Implica que las medidas de Política Económica (incluyendo la Fiscal) implementadas en esta década, han generado un aparato productivo con una estructura que genera una distribución muy concentrada del ingreso"*¹²⁶

¹²⁶ "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en El Salvador Periodo 1989-2002. Pag57.

Cuadro 6.4
Niveles de Concentración de Ingresos en El Salvador.
Porcentajes

Años	30% mas Pobre	30% mas rico
1993	6.29%	67.08%
1998	6.39%	67.60%
2002	5.98%	67.77%

Fuente: "La Función Redistributiva de la Política Fiscal en El Salvador Periodo 1989-2002. Pág. 57. Cuadro No.5

En relación al desempeño de los diferentes sectores económicos para el período analizado, el cuadro 6.5 refleja, desde la perspectiva de la asignación crediticia, una progresiva caída del sector agrícola en su participación en la conformación del PIB, en relación a los sectores manufacturero y comercial

CUADRO 6.5
Sectores Predominantes en la Asignación del Crédito y Participación en el PIB

		Participación en el PIB (%)	Asignación al Crédito (%)
1991	Agricultura	16.50	15.60
	Manufactura	22.20	16.60
	Comercio	18.80	52.80
1992	Agricultura	16.50	21.00
	Manufactura	22.70	28.60
	Comercio	19.40	24.50
1993	Agricultura	15.00	19.90
	Manufactura	20.80	25.30
	Comercio	19.30	26.80
1994	Agricultura	13.80	12.80
	Manufactura	21.10	24.80
	Comercio	19.70	27.90
1995	Agricultura	13.70	13.40
	Manufactura	21.20	22.30
	Comercio	20.10	36.00

FUENTE:"Valoraciones sobre el impacto social de las principales Políticas Macroeconómicas en El Salvador 1989-1996" Pág. 87,

La asignación de créditos prácticamente era destinada a los sectores manufacturero y comercial, en detrimento del sector agrícola; reflejando con ello el poco interés del gobierno de ARENA en la reactivación de dicho sector, a pesar de su elevada importancia en el ámbito rural nacional.

En relación al rubro de educación, el cual dicho sea de paso constituía uno de los principales retos y responsabilidades planteados por el gobierno en el largo plazo, reflejó durante el período 1989-1992 un progresivo incremento porcentual de su asignación presupuestaria, pasando del 16.6% en 1989 al 23% en 1992.

Sin embargo cuando el gobierno comienza a poner a toda marcha las medidas de recorte presupuestario, para mantener uno de los compromisos fijados por los PEA, (déficit Fiscal bajo), las inversiones en Educación también se vieron afectadas, y en 1993 se invertía solo un 14.49%; casi 10% menos que el año anterior. Si bien el Gobierno tenía como prioridades las áreas sociales la inversión en éstas se redujeron drásticamente y se mantuvieron en niveles bajos durante muchos años.

CUADRO 6.9

El Salvador

Porcentaje de Inversión en Educación 1989 -1995.

AÑOS	PRESUPUESTO NOMINAL MINED	PRESUPUESTO TOTAL (%)
1989	564,174,870.00	16.60
1990	707,905,940.00	18.20
1991	555,905,540.00	22.00
1992	928,475,100.00	23.00
1993	1,106,305,600.00	14.49
1994	1,405,588,720.00	14.67
1995	1,740,903,320.00	14.81

FUENTE: Ley de Presupuesto y Revista Trimestral del BCR.

Por su parte, la evolución de la inversión en salud tuvo un comportamiento bastante similar al observado en el rubro de educación, a pesar que en términos absolutos recibía una asignación presupuestaria inferior al de la cartera de educación; donde el mayor porcentaje de asignación presupuestaria se observó en el año de 1992 con un 13.10 %.

CUADRO 6.10

El Salvador

Porcentaje de Inversión en Salud 1989-1995.

AÑOS	PRESUPUESTO NOMINAL MSPAS	PRESUPUESTO TOTAL (%)
1989	298,996,880.00	8.83
1990	377,027,970.00	9.74
1991	404,820,830.00	11.80
1992	530,000,000.00	13.10
1993	730,000,000.00	9.56
1994	881,904,990.00	9.20
1995	1,204,491,130.00	10.25

FUENTE: Ley de Presupuesto y Revista Trimestral del BCR.

El cuadro 6.11 refleja la evolución y composición del gasto social a lo largo de la etapa 1994-1999, en el que se observa un ligero aumento en su importe total durante el período en cuestión, pasando el 24.5% en 1994 al 36.20% en 1999; mostrando a su vez la marcada apuesta gubernamental en torno a la educación y a la salud, en detrimento de otros gastos sociales tales como la vivienda y desarrollo urbano, que han permanecido invariables en torno al 0.3% en el transcurso del período 1994-1999.

CUADRO 6.11

Gasto Social como porcentaje del Presupuesto total 1994-1999

RAMO	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Educación	11.60	13.60	14.60	16.40	16.80	17.20
Salud Pública y Asistencia Social	7.60	9.00	9.10	8.80	9.20	9.60
Trabajo y previsión social	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
Vivienda y Desarrollo Urbano	0.20	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
Otros Ramos	5.00	5.20	7.00	6.50	7.40	18.40
Gasto Social Total	24.50	28.20	31.20	32.10	33.90	36.20

Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001. PNUD. Pág.111 Cuadro 4.15

De lo visto anteriormente cabe destacar que el supuesto efecto redistributivo conferido al estado por los gobiernos de ARENA, a raíz de la reducción de su tamaño, no derivó necesariamente en una mejora sustancial de la inversión social.

Los cuadros anteriores si bien reflejan la apuesta gubernamental por la inversión en educación y en salud, dejan en evidencia el escaso interés de éste para aliviar los efectos derivados de la implementación de los planes de ajuste estructural, tales como el desempleo, el alza en los precios de los servicios privatizados y la introducción y aumento del IVA; que ante una asignación presupuestaria tan baja –que alcanza a penas el 18.9% del presupuesto total de 1999, una vez descontado los gastos en educación y salud– arroja resultados poco esperanzadores para la solución de los diversos problemas sociales.

6.4 CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO

- En primer lugar, el período analizado marca la finalización de un prolongado conflicto armado que significó la pérdida de muchas vidas humanas y un fuerte retroceso de la economía nacional. La firma de los acuerdos de paz implicó el reto de reconstruir un país devastado que presentaba serios daños en su infraestructura económica, productiva y social, bajo un entorno político novedoso, gracias a la activa participación de la oposición como una fuerza política dentro de un nuevo entorno democrático.
- Sin embargo, el análisis del período 1989-1999 comprueba que pese a la firma de los acuerdos de paz, los pequeños grupos con elevados niveles de ingresos y de propiedades continúan utilizando a la institución más importante del país, el Estado, para crear más instituciones que permitan y legitimen la perpetuidad del crecimiento de su patrimonio; existe pues un Estado al servicio del Capital.
- Los planes ejecutados por los gobiernos de los presidentes Cristiani y Calderón Sol si bien tuvieron efectos positivos en el plano macroeconómico, no arrojaron los mismos resultados en el plano social. Las altas tasas de crecimiento experimentadas durante los primeros años de la década de los noventa, no lograron ser sostenibles durante mucho tiempo, y ni sus beneficios se distribuyeron equitativamente entre toda la población; lo que aunado a la aplicación de los planes de ajuste estructural derivó en una progresiva reducción del gasto social, necesario como paliativo de los efectos negativos arrojados por el plan económico instaurado durante la primera mitad de la década, tales como el desempleo, el alza en los precios de los servicios privatizados y la introducción y aumento del IVA.
- En este sentido, los planes de ajuste estructural no mejoraron en absoluto la desigual distribución del ingreso, sino más bien ampliaron la brecha

existente; producto de la apertura, a través del proceso de privatización, de nuevos espacios que hasta ese momento se habían mantenido al margen de la inversión privada, tales como la distribución de la energía eléctrica, la administración de la red telefónica nacional y, principalmente, gracias a la privatización de la banca, donde un pequeño grupo de familias compró la mayoría de las acciones de este sector, que dicho sea de paso es el que experimentaba las mayores tasas de crecimiento.

- Finalmente, el período 1989-1999, marca definitivamente el cambio en el eje del crecimiento económico nacional, pasando del sector agro exportador al sector terciario. Donde el sector agropecuario es olvidado en la confección de las políticas económicas nacionales, en beneficio del sector financiero y comercial; lo que derivó en el menoscabo de las condiciones de vida de la población rural, altamente dependiente de las actividades desarrolladas en el seno del sector agropecuario, y dando paso al incremento de la brecha entre ricos y pobres.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Aquino, Luís; **Morales Carbonell**, Ana María. “Impacto de la reforma agraria sobre los procesos de diferenciación campesina en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Sociología. UCA, septiembre, 1987.

Barrera Lemus, José María; **Bonilla de Morán**, Ana Margarita; **González Portillo**, Jaime Isabel; **Rivas**, Roque Alexander. “Análisis administrativo de las instituciones autónomas y dependientes, El Salvador 1980-1988: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Administración de Empresas. UCA. Marzo, 1989.

Barrientos Cruz, Rafael Ernesto. “La influencia de la evolución histórica de la propiedad privada de la tierra, en la conformación de la institucionalidad económico-social salvadoreña, para el período 1880-1940”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. UCA. Agosto, 2005.

Barrios Santos, Sandra Alicia; **Ortiz Orellana**, Carlos Alberto; **Lara Sánchez**, Carlos Alejandro; **Vaquerazo Nóchez**, Aquiles Omar. “Análisis administrativo de las instituciones autónomas y dependientes, El Salvador 1980-1988: Banco de Fomento Agropecuario”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Administración de Empresas. Marzo, 1989.

Barriere Ávalos, Rosa Elena; **Martínez Moreira**, Héctor Eduardo; **Urbina Melara**, Ana Eugenia; (1997) “Valoración sobre el impacto Social de Las Principales Políticas Macroeconómicas en El Salvador 1989-1996”

Browning, David. “El Salvador: la tierra y el hombre”. San Salvador, El Salvador. Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, 1975

Cáceres, Jorge; Guidos Vejar, Rafael; Menjivar Larin, Rafael. “El Salvador: Una Historia Sin Lecciones”. Ediciones FLACSO, 1988, San José Costa Rica.

Cáceres Seoane, José Domingo. “Crisis Política en El Salvador (1950-1980)”, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Septiembre de 1981.UCA.

Castellanos, José Mario. “El Salvador 1930-1960, Antecedentes Históricos de La Guerra Civil”.1° Edición, Dirección de Publicaciones e Impresos, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte. San Salvador. El Salvador, 2001.

Castro Apostolo de Jokish, Martha. “La Industrialización en El Salvador 1945-1968”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. Septiembre de 1984. UCA.

Cardenal, Rodolfo. “Manual de historia Centroamericana”, San Salvador, El Salvador. UCA Editores, 1996.

Cardoza Monge, Carlos Mauricio; Velasco Linares, Aldo Boris; “La Función Redistributiva de la Política Fiscal en el Perdió 1989-2002” Septiembre 2004.

Córdova Macías, Ricardo; Pleitez, William; Ramos, Guillermo (1998). Reforma Política y Económica: los retos de la gobernabilidad democrática.

Dada Hirezi, Héctor. “La economía de El Salvador y la Integración Centroamericana 1945-1960”. UCA Editores.1978. San Salvador, El Salvador.

Estudios Centroamericanos 1996 No. 569; Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI)” El Salvador en 1995: economía, sociedad y Política”.

Estudios Centroamericanos 1996 No 576; “El Presupuesto de la Nación 1997”, Romano, Luís E.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social- FUSADES. Dinámica Centroamericana: desafíos para un desarrollo sostenible.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social- FUSADES. Informe de Desarrollo Económico y Social 2004. El Desafío Rural: Pobreza, Vulnerabilidad y oportunidades.

Gotilla Arze, Willy Alfonso. La Política Estatal a la Inversión Extranjera Directa en el Sector Industrial de El Salvador. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. Febrero de 1981.UCA.

Guidos Vejar, Rafael. “El ascenso del militarismo en El Salvador”. San Salvador, El Salvador. UCA Editores, 1980.

Lindo-Fuentes, Héctor. “La economía Salvadoreña en el siglo XIX”. San Salvador, El Salvador. CONCULTURA, 2002.

Marroquín Mena, Edgar. “Evaluación sobre la reforma agraria en El Salvador (1980-1987)”. San Salvador, El Salvador. Editorial Universitaria. 1987

Mill, John Stuart. “Principios de economía política: con algunas consideraciones de sus aplicaciones a la filosofía social”. México, Fondo de Cultura Económica. 1943.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. “Evaluación del proceso de reforma agraria 1993”. San Salvador, El Salvador. 1993

Ministerio de Educación, “Historia de El Salvador Tomo II”. San Salvador, El Salvador. MINED 1994.

Narváez, Rafael Antonio. “Interpretación de la Política de Inversiones Publicas en El Salvador, durante el periodo 1950-1977”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. Julio de 1981.UCA.

Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2001.

Ramos García, Raúl; **Rivera Artiga**, Víctor Emilio, “La Actividad Política Interna y Externa De La Izquierda Salvadoreña. Caso Partido Movimiento Nacional Revolucionario 1979-1991”. Tesis para optar al grado de Licenciado en Relaciones Internacionales. Septiembre de 1993. Universidad de El Salvador.

Secretaria general de la Organización de los Estados Iberoamericanos. “El Salvador, zonificación agrícola fase II”. OEA 1974

Turcios, Roberto. “Autoritarismo y Modernización”, El Salvador 1950-1960. 1º Edición, 1993, D.R. Ediciones tendencias. San Salvador, El Salvador.

Sitios Web consultados.

http://www2.unesco.org/wef/countryreports/el_salvador/rapport_1.html

http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_bibliography.pdf

<http://www.uca.edu.sv/publica/eca/587com1.html>

http://www2.unesco.org/wef/countryreports/el_salvador/rapport_2_1.html

http://es.wikipedia.org/wiki/El_Salvador

<http://www.monografias.com/trabajos14/acuerdo-paz/acuerdo-paz.shtml>

<http://www.cis-elsalvador.org/archive/s2002-01.htm>

<http://www.cidh.org/annualrep/93span/cap.V>

http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_chap1.pdf

http://www.saprin.org/global_rpt.htm#EL%20SALVADOR

http://www.saprin.org/SAPRI_Findings_Esp.PDF

<http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc856.html>

Otros sitios Web.

Osorio, José Roberto. Las Organizaciones Sindicales Centroamericanas Como Actores de Sistema de relaciones laborales.

<http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/pdf/Salvador.pdf>

Banco Central de Reserva, Revistas Mensuales desde 1949 a 1960.

Historia de CEL

http://www.cel.gob.sv/insti_historia.htm

Constitución Política de El Salvador 1950.

<http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/1950.htm>

Asamblea Legislativa de El Salvador. 30 de Mayo de 1952.Ley de Fomento de Industria de Transformación.

<http://201.247.104.60/indice.nsf/0199837e233e84f008256c630066904d/bb32671cca235e2606256938004eec1f?OpenDocument>